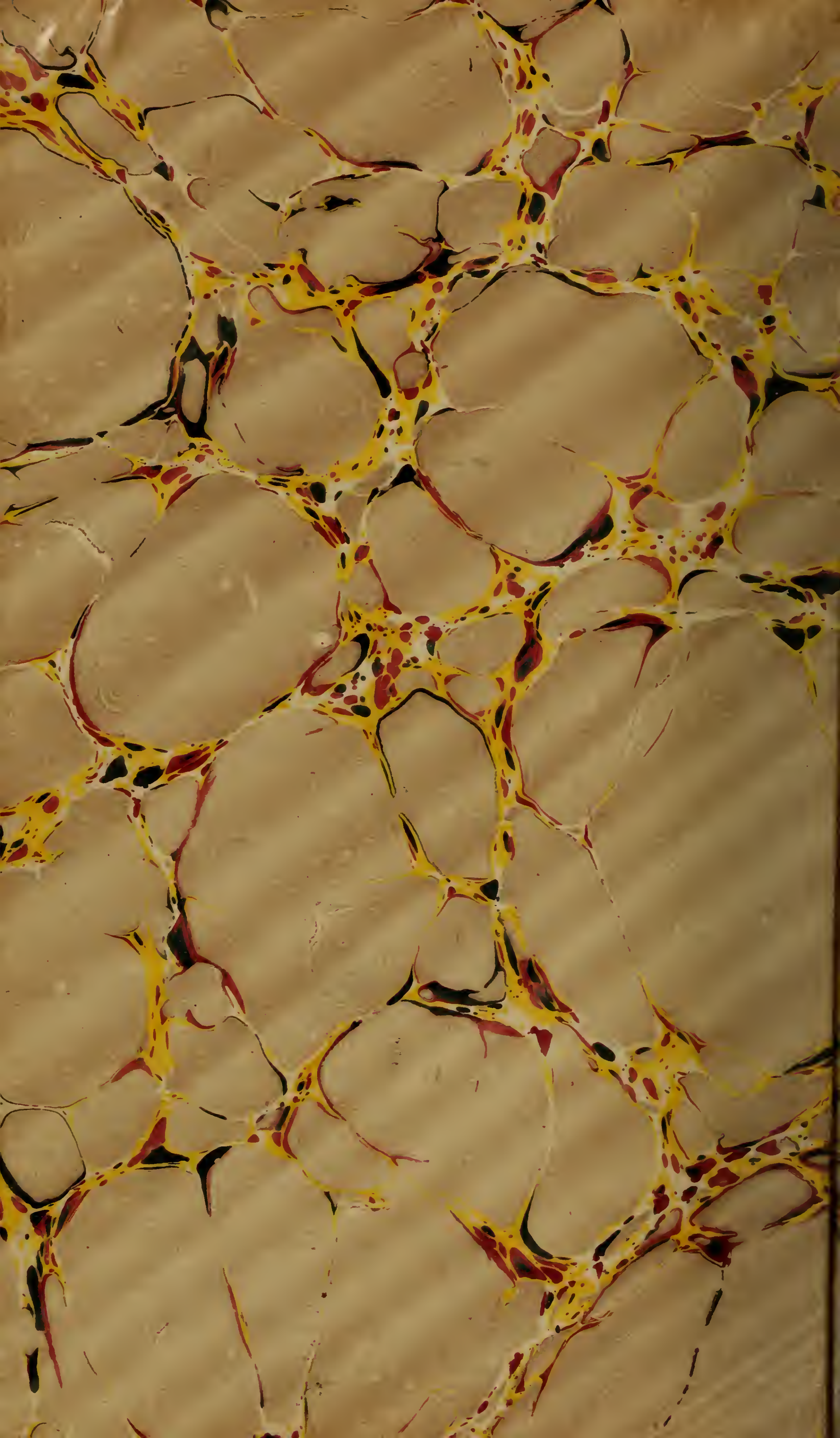
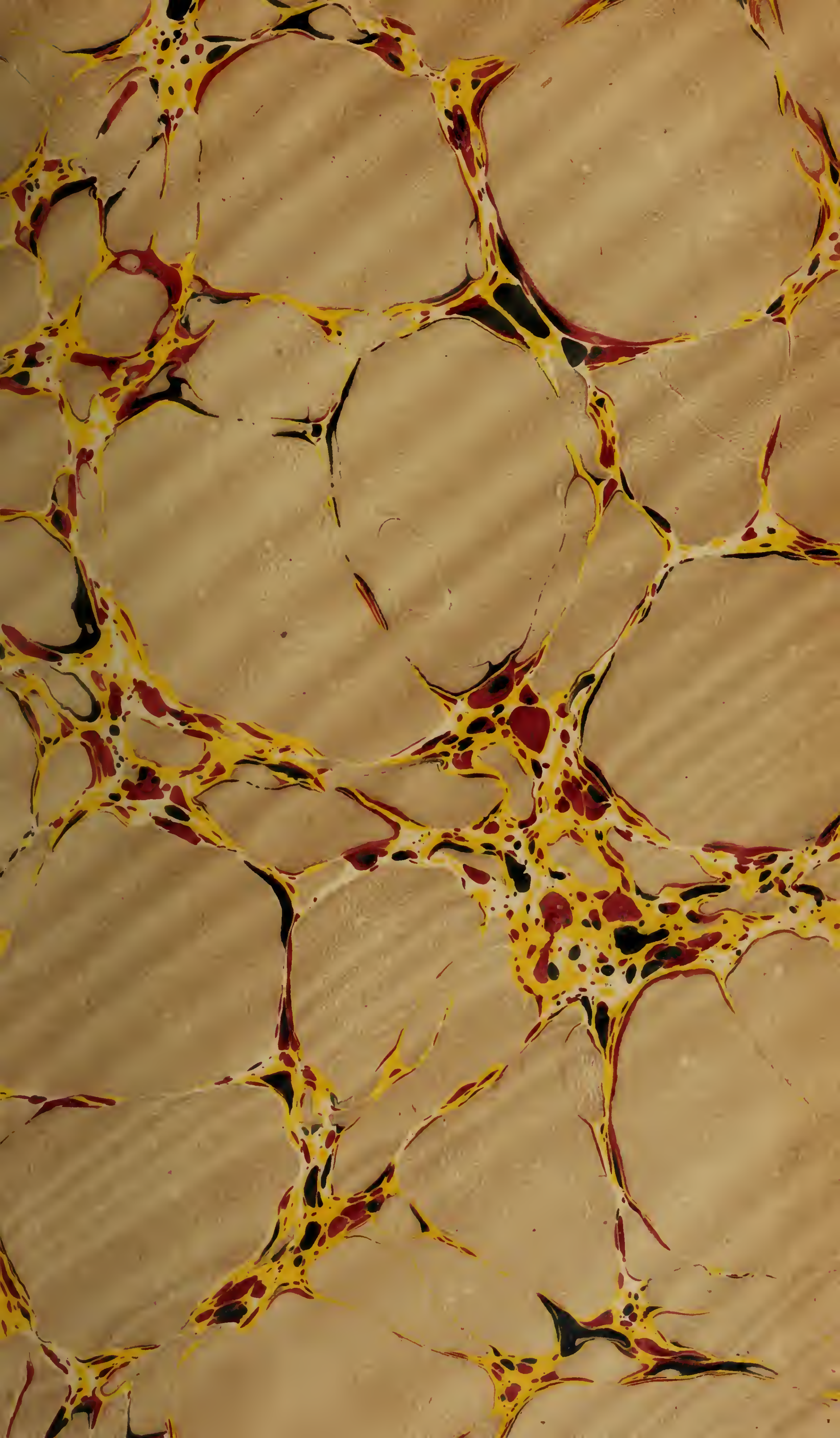




LE

DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

CITEAUX. — IMP. GUILLERMAIN

LE

DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

PAR

OCTAVE LARCHER

Professeur à la Faculté libre de droit de Paris.



III

DROIT ADMINISTRATIF

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

LES AUTORITÉS ET LES ACTES ADMINISTRATIFS.
LA POLICE.
L'AGRICULTURE. — L'INDUSTRIE. — LE COMMERCE.
LES VOIES DE COMMUNICATION. — LES TRAVAUX PUBLICS.
LES CULTES ET L'ENSEIGNEMENT.
LA FORCE ARMÉE.
LE DOMAINE NATIONAL ET LES IMPOTS.



PARIS

BLOUD & BARRAL LIBRAIRES-ÉDITEURS

4, rue Madame et rue de Rennes, 59

LE DROIT FRANÇAIS

SES ORIGINES

SES RÈGLES FONDAMENTALES

DROIT ADMINISTRATIF

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

DROIT ADMINISTRATIF

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

INTRODUCTION.

Le droit français dont nous avons entrepris d'exposer les origines et les règles fondamentales se divise en plusieurs branches. Les deux volumes qui précèdent ont eu pour objet, d'une part, le droit privé, et, d'autre part, le droit pénal qui se rapproche, à plusieurs égards, du droit public, et qui, comme nous l'avons déjà fait remarquer, peut servir en quelque sorte de trait d'union entre le droit privé et le droit public. Pour épuiser ce que nous avons à dire du droit public et terminer notre travail dans lequel ne doit pas trouver place le droit politique ou constitutionnel, il nous reste donc encore à traiter du droit administratif, c'est-à-dire de cette branche particulière du droit public qui règle l'administration et ses rapports avec les particuliers.

L'administration est générale ou locale suivant qu'elle pourvoit aux intérêts généraux de l'Etat ou à ceux du département ou de la commune. Le volume qui suit sera consacré à l'administration locale. Dans celui-ci, après avoir étudié l'administration générale de l'Etat en elle-même, c'est-à-dire dans l'organisation et les attributions des différentes autorités qui la constituent, ainsi que dans les actes qui émanent de ces autorités ou actes administratifs, nous l'étudierons dans ses rapports avec les objets divers de son activité : la police, l'agriculture, l'industrie, le commerce, les voies de communication, les travaux publics, les cultes et l'enseignement, la force armée, le domaine national et les impôts.

Le droit administratif est, avons-nous dit, cette branche du droit public qui règle l'administration et ses rapports avec les particuliers. On donne, en général, le nom d'administration, par opposition au mot gouvernement, à toute activité des pouvoirs publics qui n'a pas

pour objet la haute direction de l'Etat dans son ensemble. Le gouvernement et l'administration ne sont, à la vérité, que deux fonctions distinctes d'un même pouvoir, le pouvoir exécutif. Mais le rôle de l'administration se borne, en principe, à des attributions secondaires vers lesquelles le pouvoir politique ne descend presque jamais ; elle agit surtout dans le détail des affaires. Ce n'est pas toujours, au reste, chose facile que de tracer avec exactitude et précision la ligne de démarcation qui sépare le gouvernement du pouvoir administratif, en distinguant nettement les actes gouvernementaux des actes administratifs (1). Appelé à se prononcer, le Conseil d'Etat, à plusieurs reprises, a classé parmi les actes gouvernementaux, ceux qui sont relatifs à des faits de guerre, ceux qui concernent les relations diplomatiques, les mesures d'ordre politique ou de sûreté générale, tous les actes, en un mot, qui semblent se référer, comme nous l'avons dit, aux intérêts généraux de l'Etat, envisagé dans son ensemble. Tous autres actes du pouvoir exécutif qui n'ont ni ce caractère, ni cette portée, constituent, au contraire, des actes administratifs proprement dits, des manifestations de l'activité administrative de l'Etat.

Préserver la nation de toutes les attaques du dehors et faire observer la paix à l'intérieur, telle est sans doute la mission primordiale de l'Etat. C'est ainsi qu'il est par excellence chargé de ce qu'on a appelé le service de sécurité. Mais, ce serait le réduire à un rôle trop étroit que de vouloir l'enfermer dans ce cadre. Il n'a point, à la vérité, comme le croient trop facilement les socialistes, à procurer le bonheur universel. Néanmoins, comme il est l'association la plus générale et la seule qui puisse au besoin user de contrainte (2), il se trouve naturellement chargé de pourvoir à ceux des besoins communs qui ne pourraient être convenablement satisfaits, sous le régime de l'initiative privée, soit par des individus isolés, soit même par l'action plus puissante des sociétés libres. L'Etat doit ainsi nécessairement prendre en mains, pour y pourvoir, les intérêts communs à tous ou à un nombre

(1) L'intérêt de cette distinction consiste principalement en ce que les actes gouvernementaux ne peuvent être en aucun cas déférés au Conseil d'Etat et ne relèvent que du pouvoir politique des Chambres, tandis qu'il en est, au contraire, tout différemment des actes administratifs.

(2) L'Etat est l'association des habitants du territoire français. Cette association comprend, qu'ils le veuillent ou non, l'universalité de ceux qui résident en France autrement que par tolérance. Elle constitue une personne morale chargée de pourvoir, à l'aide des ressources dont elle dispose, à la satisfaction des besoins et des intérêts généraux. Néanmoins, ce qu'on entend quelquefois par Etat, dans un sens restreint, ce n'est pas l'ensemble des habitants, mais bien le gouvernement et l'administration suprême du pays.

important de citoyens lorsque les efforts individuels, même associés, sont incapables de le faire, soit que ces efforts n'aient pas la force suffisante, soit que les travaux qu'il faudrait accomplir ne présentent pas, pour chacun de ceux qui s'en chargeraient, un intérêt suffisant.

A un autre point de vue, comme l'Etat est aussi la seule association qui ait un caractère de perpétuité, il se trouve avoir par là même le devoir de veiller soigneusement à ce que les intérêts perpétuels de la nation ne soient pas imprudemment sacrifiés au présent. C'est ainsi, par exemple, que la conservation des forêts, la réglementation de la pêche et de la chasse pour empêcher la destruction totale et complète des poissons et du gibier, rentrent essentiellement dans ses attributions.

A la vérité, on ne saurait trop le répéter, c'est avant tout pour procurer la garantie des droits individuels que l'Etat est créé et organisé. Il doit renfermer son action dans les limites les plus étroites, de manière à assurer à chacun l'exercice et la pleine jouissance de ses droits et libertés, sans imposer à l'autonomie de l'individu d'autres restrictions que celles qui résultent nécessairement de l'action légitime du gouvernement. Mais si, à cet égard, la mission de l'Etat paraît surtout consister à prévenir et à empêcher, en les réprimant au besoin, les atteintes qui pourraient être portées aux droits individuels, ce serait cependant méconnaître la portée de leurs attributions légitimes que de vouloir réduire les pouvoirs publics à un rôle purement négatif, comme si l'idéal du gouvernement consistait exclusivement dans un système de police ou de gendarmerie destiné à prévenir les troubles en maintenant chacun dans le cercle de son droit. L'Etat doit aussi, il faut le proclamer, pourvoir aux intérêts généraux par une action directe et positive, toutes les fois que ceux-ci l'exigent impérieusement. Ce rôle de l'Etat est celui qui est particulièrement dévolu à l'administration dont nous allons nous occuper.

LIVRE I.

LES AUTORITÉS ET LES ACTES ADMINISTRATIFS.

Titre I.

Les autorités administratives.

On donne, en général, le nom de *fonctionnaires* à toutes les personnes qui se trouvent, à un titre quelconque, préposées à l'un des services de l'administration. Mais on distingue plusieurs catégories de fonctionnaires. Les uns sont investis d'une portion du pouvoir et ont le droit de donner des ordres, ce sont des *autorités*. Les autres sont placés près des autorités pour préparer les actes de commandement; ils n'ont aucune part directe à l'exercice du pouvoir, ce sont de simples auxiliaires, des *employés*. A côté des fonctionnaires qui préparent les ordres, il y a enfin des *agents d'exécution*. Autorités, employés et agents telles sont donc les trois catégories de fonctionnaires dont l'ensemble constitue notre organisation administrative.

On distingue, d'autre part, l'administration active et l'administration consultative. L'administration active est, en général, confiée à des agents uniques, tandis que la délibération consultative appartient à des corps ou conseils composés de plusieurs membres. C'est l'application de la règle générale que formulait ainsi, au commencement du siècle, le rapporteur de la grande loi d'administration du 28 pluviôse an VIII: « *agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs.* »

Prés du fonctionnaire unique qui agit, ont donc été placés par la législation consulaire de l'an VIII, un ou plusieurs conseils chargés de pourvoir à la délibération qui prépare, éclaire, dirige ou contrôle l'action.

Le Chef de l'Etat et les ministres ont auprès d'eux le conseil d'Etat, et, dans chaque ministère, se trouvent des conseils spéciaux afférents à chaque branche de service. Dans les départements, le préfet chargé de

l'action administrative a près de lui deux conseils, le conseil général et le conseil de préfecture, et, dans chaque commune, près du maire est placé le conseil municipal. A tous les degrés de la hiérarchie administrative nous trouvons ainsi l'action fondée sur l'unité, et la délibération sur le nombre, conformément à la règle précitée : « agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. »

Séparation de la délibération et de l'action, unité dans l'action, tel est donc l'un des traits caractéristiques de notre organisation administrative.

Elle se distingue en outre par les rapports étroits de subordination et de dépendance qui rattachent les agents administratifs, et aussi quelques conseils, au Chef de l'Etat. C'est, en effet, à ce dernier qu'appartient, en principe, la nomination des fonctionnaires investis de la puissance publique, et celle des agents d'exécution. Quant aux simples employés, le choix en est presque toujours laissé aux autorités dont ils doivent être les auxiliaires.



CHAPITRE I.

DU CHEF DE L'ÉTAT ET DES MINISTRES.



SECTION I.

DU CHEF DE L'ÉTAT.

Le Chef de l'Etat, dans l'exercice de ses attributions, n'agit jamais que sous le contre-seing du ministre compétent. Tout décret présidentiel doit être, en effet, contresigné par un ministre. Mais, en matière administrative, il ne suffit pas toujours au Chef de l'Etat de faire contresigner ses actes par un ministre responsable. Il doit en outre, dans certains cas déterminés par la loi, prendre l'avis du Conseil d'Etat. Le décret porte alors cette mention : « *le Conseil d'Etat entendu.* »

Le Chef de l'Etat peut aussi prendre l'avis de cette assemblée et la consulter sur toutes les questions administratives qu'il juge à propos. Les ministres ont le même droit, et le conseil d'Etat, qui est le conseil administratif du pouvoir exécutif, doit répondre aux questions ainsi posées.

SECTION II.

DES MINISTRES.

I. *Des attributions administratives et contentieuses des ministres.*

Les ministres sont, chacun dans le département de ses attributions ministérielles, les délégués immédiats et les agents principaux du Chef de l'Etat pour l'administration du pays. A ce titre, et pour procurer l'exécution des lois et décrets dans les affaires qui le concernent, chaque ministre adresse aux agents exécutifs de son ministère des *ordres* ou des *instructions*. Ces ordres et instructions n'ont du reste à l'égard des lois et règlements qu'un caractère purement interprétatif, ils n'obligent que les fonctionnaires publics auxquels ils sont adressés et restent sans effet à l'égard des tiers. Leur sanction consiste, suivant les cas, dans la destitution, la suspension ou la réprimande du fonctionnaire qui les enfreint.

Dans ses rapports avec ses subordonnés, le ministre peut encore, d'office ou à la demande des parties intéressées, annuler ou réformer les actes de ses inférieurs par des *décisions* ou *arrêtés*. A la différence des ordres ou instructions qui sont des actes spontanés du ministre, les décisions supposent une réclamation des parties intéressées sur laquelle elles interviennent.

Vis-à-vis des particuliers, les ministres peuvent aussi prendre, conformément aux lois et règlements, des arrêtés spéciaux et individuels obligatoires pour les citoyens. Mais c'est une question discutée que celle de savoir s'ils ont également le droit, en dehors d'une délégation spéciale et expresse de la loi, de prendre des arrêtés généraux et réglementaires.

Quoi qu'il en soit, à ces attributions administratives qui relèvent de leur pouvoir discrétionnaire, les ministres joignent encore des attributions importantes de juridiction contentieuse. Chaque ministre, dans le ressort de son département ministériel, est, en effet, le juge ordinaire et de droit commun en matière administrative contentieuse. C'est donc devant lui, qu'à défaut d'un texte précis de loi ou de règlement, doivent être portées directement les contestations dont le jugement n'a pas été expressément attribué à quelque autre autorité administrative.

Les ministres agissent ainsi tantôt comme administrateurs, tantôt comme juges, et on donne indifféremment le nom d'arrêtés aux déci-

sions qu'ils prennent en l'une ou l'autre qualité. Aussi y a-t-il plusieurs cas dans lesquels on doute si le ministre est juge ou administrateur. Il en est ainsi notamment de ceux dans lesquels les ministres statuent : 1° sur les liquidations des pensions civiles et militaires; 2° sur les liquidations des créances à la charge de l'Etat ; 3° sur les contestations élevées entre l'administration et l'entrepreneur au sujet de l'interprétation et de l'exécution des marchés de fournitures faites à l'Etat. On a dit que dans chacun de ces trois cas les ministres procèdent comme juges et non comme administrateurs, car ils statuent sur des droits acquis. Mais on a soutenu, d'autre part, qu'une décision ministérielle ne peut véritablement constituer un acte de juridiction que si elle est intervenue sur une réclamation contentieuse, c'est-à-dire sur une réclamation dirigée contre un acte administratif antérieur et fondée sur la violation d'un droit.

Quoi qu'il en soit, si l'on conteste aux décisions ministérielles rendues sur les différents objets que nous venons d'indiquer, le caractère et les effets des jugements ordinaires, on ne saurait se refuser à leur reconnaître quelques-uns de ces effets. Comme tout jugement, elles confèrent, en effet, l'hypothèque judiciaire et l'exécution parée.

La distinction entre les décisions administratives des ministres et leurs décisions contentieuses est du reste, à plusieurs égards, fort importante. C'est ainsi notamment que les décisions administratives ne sont pas susceptibles d'être attaquées devant le ministre lui-même par la voie de l'opposition et de la tierce opposition, tandis que ces deux voies de recours seraient au contraire ouvertes contre les décisions contentieuses à l'égard des intéressés qui ne se seraient pas défendus devant le ministre. Le droit de se pourvoir contre un jugement par la tierce opposition appartient, en effet, en général, à toute personne qui n'ayant pas figuré au procès se trouve indirectement lésée par le jugement.

Les ministres enfin sont, chacun dans son département, les représentants légaux de l'Etat ; ce sont eux qui contractent et plaident en son nom, ordonnancent les dépenses et pourvoient par des actes de gestion, tels que les marchés de fournitures, aux différents services publics.

II. *Des bureaux ministériels.*

De nombreux employés et auxiliaires sont placés auprès de chaque ministre pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions et préparer son travail sous ses ordres et sa direction. Chaque jour les dépêches sont ouvertes et le chef de cabinet retient les affaires réservées au ministre pour les soumettre directement à son examen. Les autres sont distri-

buées par le *secrétaire général* entre les *divisions* ou *directions*. Les employés de chaque ministère se divisent en effet en plusieurs *directions* qui se subdivisent elles-mêmes dans un ordre décroissant en *divisions*, *sections* et *bureaux*.

III. *De la forme des actes ministériels et des recours ouverts contre eux.*

Dans les actes d'administration qu'ils ont à accomplir, les ministres peuvent toujours, s'ils le jugent à propos, consulter le Conseil d'Etat et celui-ci est tenu de répondre aux questions qui lui sont ainsi posées.

Les arrêtés pris par les ministres ne sont soumis à aucune forme de rigueur. Ils comprennent le plus souvent, d'après les usages administratifs, trois parties distinctes : l'énonciation des pièces produites, les motifs et le dispositif. Mais ils peuvent aussi se produire sous la forme d'une lettre, ou sous celle d'un visa approbatif. Au reste, avant d'être exécutés, les arrêtés ministériels doivent être publiés. Mais s'ils n'ont, et c'est le cas le plus fréquent, qu'un caractère individuel, il suffit qu'ils soient notifiés aux parties intéressées soit par huissier, soit par voie administrative.

En matière purement administrative, les actes définitifs des ministres, et les décisions par eux rendues sur les pourvois portés devant eux par la voie gracieuse, ne donnent lieu, en principe, à aucun recours. Ils ne peuvent être, en effet, déférés au Conseil d'Etat qu'autant qu'ils sont entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir. En matière administrative contentieuse, au contraire, les ministres jugent, tantôt directement et en première instance, tantôt en appel, mais jamais en dernier ressort. Les décisions définitives émanées de leur juridiction contentieuse, soit en première instance, soit en appel, peuvent toujours être déférées au Conseil d'Etat par la voie de l'appel.

Ces décisions ont d'ailleurs le caractère et les effets des jugements ordinaires. Comme eux, elles confèrent l'hypothèque judiciaire et sont susceptibles d'être attaquées par la voie de l'opposition et par celle de la tierce opposition. Ces deux recours sont, conformément au droit commun, recevables jusqu'à l'exécution de la décision qui en est l'objet. A l'inverse, les jugements définitifs des ministres ne peuvent jamais donner lieu à requête civile, parce que cette voie extraordinaire n'est ouverte qu'à l'égard des décisions qui ne sont pas susceptibles d'appel et que les décisions ministérielles en matière contentieuse peuvent toujours, comme nous le disions tout à l'heure, être déférées en appel au Conseil d'Etat.

En matière contentieuse comme en matière administrative, les recours au Conseil d'Etat fondés sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir peuvent toujours être exercés sans l'intervention d'un avocat au Conseil et sont jugés sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement.

CHAPITRE II.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

Auprès du président de la République et des ministres se trouvent placés différents conseils destinés à les éclairer de leurs lumières. Tel est notamment le Conseil d'Etat, qui est de beaucoup le plus important d'entre eux.

SECTION I.

HISTORIQUE.

1. *Le Conseil du roi.*

Par son origine, le Conseil d'Etat se rattache au Conseil du roi de l'ancien régime. A la veille de la Révolution, ce dernier conseil conservait encore, du reste, sans modifications notables, l'organisation qu'il avait reçue du roi Louis XI et que Louis XIV avait ensuite étendue et développée. Il se divisait en plusieurs sections et on y rencontrait notamment un conseil d'Etat, un conseil des dépêches, et un conseil des parties.

Le *Conseil d'Etat* qu'on appelait aussi le *Conseil d'en haut*, le *Conseil des affaires étrangères*, était un conseil de gouvernement qui délibérait sur les affaires de haute politique internationale et extérieure, sur les questions de paix et de guerre et aussi sur la haute politique intérieure. Il faisait, sous le titre d'*Arrêts en commandement*, des règlements de police générale qui avaient force de loi comme les actes législatifs, édits et ordonnances, qui émanaient de la Royauté elle-même. C'était également dans son sein que s'élaborait la rédaction des ordonnances.

Dans ce conseil siégeaient de grands personnages qui y étaient appelés par la faveur et la confiance du Roi. On les appelait *Ministres*

d'Etat, encore bien qu'ils ne fussent pas, à proprement parler, des ministres. Exclus de toute participation active au gouvernement, ils étaient en effet réduits au rôle purement passif de conseillers. Les véritables ministres, les principaux agents d'exécution de la Royauté, étaient les *secrétaires d'Etat*, chargés de préparer, de rédiger et d'exécuter les décisions prises par le Conseil.

Tandis que le Conseil d'en haut présidait au gouvernement, le *Conseil des dépêches* réglait l'administration intérieure du royaume. Le développement de cette administration intérieure conduisit à la création de plusieurs conseils spéciaux pour certaines branches d'administration plus étendues. Tels furent notamment le *Conseil des finances*, le *Conseil du commerce* et le *Conseil de conscience* qui fut formé pour la direction des affaires ecclésiastiques et religieuses. Dans ces différents conseils pouvaient être appelés par le roi tous les hommes compétents qu'il croyait capables de lui donner un avis sage et éclairé. Rien ne déterminait d'ailleurs ni le nombre ni la composition de ces conseils qui variaient à la volonté du souverain.

Comme l'indique son nom, le *Conseil des parties* était appelé à rendre aux particuliers la justice qui n'avait pas été déléguée aux corps judiciaires et dont le roi s'était réservé l'administration. Tandis que la composition du Conseil d'Etat, celle du Conseil des dépêches et des autres conseils analogues n'avait rien de fixe ou d'immuable, car le roi pouvait toujours faire entrer dans ces corps qui bon lui semblait et en modifier ainsi la majorité, le nombre des membres du Conseil des parties était, au contraire, bien déterminé et invariable. Le Roi ne pouvait ni l'augmenter arbitrairement suivant les circonstances, ni le diminuer en éliminant les conseillers dont il redoutait l'indépendance. Cette invariabilité, cette fixité dans la composition du Conseil des parties était pour les plaideurs une garantie de bonne justice contre l'arbitraire royal. Les membres de ce tribunal étaient d'ailleurs inamovibles et à vie. Ils se répartissaient en *conseillers d'Etat* qui jugeaient, et en *maîtres des requêtes* qui instruisaient les affaires, préparaient les décisions et faisaient les rapports.

Malgré sa division en plusieurs sections distinctes et indépendantes les unes des autres, le Conseil du roi n'en constituait pas moins cependant, au regard du public, un corps unique. Son unité consistait en ce qu'on ne rendait pas compte au pays de la section particulière dans laquelle la décision avait été prise. On se bornait à dire que l'affaire avait été délibérée en Conseil sans ajouter dans quelle branche et sans autres développements. La division du Conseil du roi, en conseil d'Etat, conseil des dépêches et conseil des parties était ainsi exclusive-

ment d'ordre intérieur. Toute décision prise par l'un ou l'autre de ces conseils devait simplement porter le nom *d'arrêt du Conseil.*

Quelle que fût d'ailleurs la section qui était appelée à délibérer d'une affaire, dépouillée de tout pouvoir propre, simple auxiliaire du roi, cette section ne pouvait que présenter au souverain un projet de résolution que celui-ci était toujours censé prendre en personne. Toutes les décisions du Conseil devaient être ainsi attribuées au roi lui-même. Elles commençaient par ces mots : *Le roi en Conseil*, comme si elles avaient été rendues en la présence du monarque. Au reste cette présence constante et permanente du roi à toutes les délibérations de son Conseil ne pouvait être évidemment qu'une fiction. Aussi, quand une décision avait été réellement prise en présence du roi, adoptait-on le libellé suivant : Le roi en Conseil, *Sa Mageste y étant.* Le Conseil du roi n'avait donc aucun pouvoir propre. Toutes les décisions de ce Conseil étaient réputées émaner du roi lui-même dont il n'était que l'organe et l'instrument.

Auprès du Conseil du roi se trouvait une classe particulière *d'avocats au Conseil* chargés de représenter les parties. Ils possédaient leurs fonctions à titre d'offices, comme nos avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation qui les ont remplacés.

Un règlement de 1738, œuvre du Chancelier d'Aguesseau et qui est toujours en vigueur, détermina la procédure à suivre devant le Conseil.

L'existence du Conseil du roi était incompatible avec le régime nouveau qu'inaugura la Révolution. La Constituante, après s'être arrogé la souveraineté, revendiqua, en effet, pour elle-même les pouvoirs du Conseil du roi, et ce qu'elle laissa subsister des anciennes attributions de ce conseil fut confié par elle à un nouveau conseil d'Etat qui ne devait plus réunir dans son sein que le roi et ses ministres. Toutefois, sous l'inspiration de Tronchet, elle voulut pourvoir à celles des fonctions de l'ancien conseil des parties qui étaient d'ordre exclusivement judiciaire par la création d'une juridiction nouvelle investie du droit de cassation et de règlement de juge. Cette juridiction nouvelle fut le *tribunal de cassation.* Le règlement de 1738 fut conservé et maintenu comme mode de procéder devant le tribunal suprême.

II. *Le Conseil d'Etat de la Constitution consulaire.*

En l'an VIII, l'ancien Conseil du roi que la Révolution avait mutilé et transformé, en lui enlevant la plupart de ses attributions, fut rétabli sous une forme et sous un nom nouveaux, par la Constitution consulaire. L'objet principal que cette Constitution poursuivait, c'était, en

effet, de mettre fin aux agitations de la période révolutionnaire en fondant un pouvoir central, fort et stable, plus absolu même que ne l'avait été le pouvoir monarchique dans l'ancien régime. Il fallait donc donner à ce pouvoir l'organe indispensable à son action. A cet effet, on emprunta à l'ancien ordre de choses la vieille institution du conseil du roi. Ce conseil fut restauré avec celles de ses fonctions qui étaient d'ordre législatif ou administratif sous le nom de conseil d'Etat. Mais, on enleva sans retour au nouveau conseil, malgré le nom qu'il portait, celles des attributions de l'ancien conseil du roi qui touchaient au haut gouvernement de l'Etat. De même, les attributions d'ordre judiciaire qui avaient été déjà détachées de l'ancien conseil en 1789 continuèrent à appartenir au tribunal de cassation. On ne conserva au nouveau conseil que le droit de statuer sur les conflits entre l'administration et les tribunaux ainsi que sur les affaires contentieuses d'ordre administratif. Mais, en héritant ainsi de celles des attributions judiciaires du Conseil des parties qui touchaient à l'ordre administratif, le Conseil d'Etat de l'an VIII ne reçut point l'organisation d'un tribunal. Ses membres ne furent point déclarés inamovibles, et c'est en vain qu'on aurait cherché parmi les cinq sections qui le composaient (Législation, Finances, Guerre, Marine, Intérieur) une section particulière, analogue à l'ancien Conseil des parties, et spécialement chargée du contentieux administratif.

Des améliorations successives ne tardèrent pas d'ailleurs à être apportées à l'organisation du Conseil d'Etat telle qu'elle avait été décrétée par la constitution de l'an VIII et par le règlement du 5 nivôse de la même année. En l'an XII, l'inamovibilité fut conférée aux conseillers d'Etat après cinq ans de service ordinaire, et, en 1806, un décret du 11 juin renouvela de l'ancien régime l'institution des maîtres des requêtes, chargés de faire au Conseil le rapport des affaires contentieuses avec voix consultative.

Une commission du contentieux fut également instituée par ce décret avec la mission d'instruire et de préparer les affaires contentieuses. Cette commission se composait de six maîtres des requêtes et de six auditeurs présidés par le ministre de la justice.

Désormais la commission nouvelle fut seule autorisée à instruire les recours contentieux qui étaient précédemment soumis à un examen préalable dans l'une ou l'autre des sections suivant la nature de l'affaire. Confondues jusque là avec les affaires ordinaires, celles qui présentaient un caractère contentieux durent désormais en être distinguées comme elles l'étaient déjà dans l'ancien régime. Mais, après comme avant l'institution de la commission, ce fut toujours le Conseil d'Etat qui dut être appelé à délibérer et à statuer en assemblée générale sur

les affaires contentieuses qu'avait préalablement examinées la section ou commission compétente.

Le même décret du 11 juin 1806 rétablit encore les *avocats au Conseil* que la Révolution avait supprimés avec le Conseil lui-même. Chargés de représenter les parties en matière contentieuse, ils eurent seuls le droit de signer leurs requêtes et mémoires.

Enfin, par un autre décret du 22 juillet de la même année, la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat fut assujettie aux formes et délais qui avaient déjà été déterminés pour l'ancien Conseil du roi, par le Règlement de 1738, œuvre du chancelier d'Aguesseau.

Au reste, qu'il délibérât au contentieux ou en matière ordinaire, dans tous les cas, le Conseil d'Etat n'avait aucun pouvoir propre. Il ne décidait pas lui-même, il préparait seulement, en l'éclairant, la décision du Chef de l'Etat. Celui-ci restait toujours maître de s'écarter du projet de résolution qui lui était soumis par le Conseil.

III. *Du Conseil d'Etat sous la Monarchie parlementaire.*

L'établissement du régime parlementaire devait entraîner comme conséquence, dans l'organisation et les attributions du Conseil d'Etat, des modifications importantes. C'est ainsi que sous la Constitution de l'an VIII, le Conseil d'Etat, dont tous les membres étaient nommés par le premier Consul, avait une autorité supérieure à celle des ministres, qui, nommés eux aussi par le Chef de l'Etat, devaient, dans certains cas, se soumettre aux décisions du Conseil. Sous la monarchie parlementaire, au contraire, responsables des actes du gouvernement et de l'administration devant les Chambres, et non plus seulement devant le Chef de l'Etat, les ministres durent être nécessairement affranchis de la tutelle du Conseil d'Etat. La responsabilité ne va pas, en effet, sans une pleine et entière liberté, et ce fut à la représentation nationale que passa, dans le gouvernement nouveau, la suprématie que le Conseil d'Etat avait exercée sur les ministres dans la Constitution de l'an VIII.

D'autre part, le Conseil d'Etat, par l'effet du changement de gouvernement, vit encore, en 1814, ses attributions législatives diminuées et amoindries. Les chambres législatives ayant en effet recouvré sous le régime constitutionnel la liberté de parole et de discussion que leur avait enlevée la Constitution consulaire, il parut naturel de laisser à ces assemblées représentatives la part considérable qui avait été conférée, en l'an VIII, au Conseil d'Etat, dans la préparation de la loi. Désormais, le Conseil d'Etat se vit réduit à un rôle purement consultatif, tant à

l'égard des ministres qu'à l'égard du Parlement, en législation, aussi bien qu'en administration.

Mais, en même temps que les attributions administratives et législatives du Conseil d'Etat diminuaient, on vit au contraire, sous le régime constitutionnel, les attributions contentieuses de ce Conseil grandir en importance On vit ce corps se rapprocher successivement, sinon complètement, avec le développement progressif du régime parlementaire, de l'organisation d'un véritable tribunal. C'est ainsi que la publicité des audiences, le débat oral et l'institution du ministère public furent introduits au Conseil d'Etat dans le jugement des affaires contentieuses. Les fonctions du ministère public y furent remplies par les maîtres des requêtes. Ces améliorations successives se résument d'ailleurs dans les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831, dans celle du 18 septembre 1839, et enfin dans une loi du 19 juillet 1845 qui consacra législativement l'existence du Conseil d'Etat comme institution constitutionnelle. « Mettre ce grand corps à l'abri de l'incertitude que des tentatives d'organisation périodiquement répétées faisaient planer sur lui » tel fut l'objet poursuivi par cette loi (1).

IV. *Le Conseil d'Etat d'après la loi du 19 juillet 1845.*

Le Conseil d'État se composait, d'après la loi du 19 juillet 1845, comme sous l'ancien régime, des ministres secrétaires d'État, de conseillers d'État, et de maîtres de requêtes. Il y avait en outre des auditeurs dont l'institution remonte à un arrêté du 18 Germinal an XI (2). Au

(1) Exposé des motifs et projet de loi relatifs à l'organisation du Conseil d'Etat. présentés par le Garde des Sceaux à la Chambre des pairs, le 30 janvier 1843.

(2) Dans la préparation de la loi du 19 juillet 1845 le Garde des Sceaux avait proposé qu'on exigeât à l'avenir des candidats à l'auditorat le grade de docteur en droit qu'il considérait comme « une efficace et incontestable garantie de connaissances éminemment utiles, d'habitude et d'amour du travail. » « Tout le monde sait, disait ce ministre à l'appui de sa proposition devant la Chambre des députés, le 25 février 1845, la difficulté avec laquelle on obtient le grade de docteur en droit, je prie la Chambre de se demander si elle ne doit pas attacher une réelle importance aux garanties que le docteur a données de son amour de l'étude, de sa persévérance pour le travail, et si, au milieu de ce grand nombre de prétendants licenciés que nos écoles de droit nous donnent chaque année, il n'y aurait pas avantage à établir les conditions qui garantissent plus sûrement que le choix portera sur les candidats les plus capables et les plus laborieux.... A mesure que les progrès de l'instruction accroissent le nombre des jeunes gens éclairés et capables, il est naturel d'être plus exigeant à l'égard de ceux qui prétendent aux fonctions publiques. Le doctorat prouve de plus une persévérance pour l'étude et un

reste, personnellement exclu du gouvernement par les pratiques du régime parlementaire, le Chef de l'État n'avait plus, comme sous l'ancien régime et aussi comme sous la Constitution de l'an VIII, la présidence du Conseil d'État. Cette présidence fut dévolue au Garde des Sceaux. En son absence, elle appartenait à un vice-président, nommé par le Roi.

Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes se divisaient en service ordinaire et en service extraordinaire. Ceux qui composaient le service extraordinaire ne pouvaieut participer aux travaux du Conseil qu'en vertu d'une autorisation expresse. Ils étaient, en outre, exclus d'une manière absolue des séances consacrées aux affaires contentieuses. L'institution du service extraordinaire offrait néanmoins cet avantage qu'elle permettait d'appeller, suivant les circonstances, aux délibérations du Conseil d'État, des hommes, qui, exerçant ou ayant exercé des fonctions publiques, unissaient la théorie et la pratique et pouvaient ainsi appporter aux décisions du Conseil, avec les lumières de leur expérience, un utile et précieux concours.

Au reste, devant le Conseil d'Etat de la monarchie constitutionnelle, statuant au contentieux, pas plus que devant le Conseil des parties du Conseil du roi, dans l'ancien régime, il n'y avait, à proprement parler, de ministère public. C'est, qu'en effet, le conseil d'Etat de la monarchie constitutionnelle, comme l'ancien Conseil des parties, n'avait pas de juridiction propre. Il n'était pour le pouvoir royal qu'un simple conseil. C'était par le Chef de l'Etat lui-même qu'étaient rendues toutes les décisions que le conseil avait préparées, et comme le ministère public représente le souverain dont il est l'organe et au nom duquel il porte la parole, on comprend qu'il ait paru inutile de donner au roi un organe et un interprète devant le roi lui-même.

« Dans le système qui donne au Conseil du roi une juridiction propre, qui en fait un tribunal, disait l'exposé des motifs déjà cité, on conçoit sans peine la nécessité d'un ministère public ayant son chef, son unité, sa doctrine, et spécialement chargé, dans l'intérêt de l'Etat, de s'opposer, soit par la discussion, soit par l'exercice d'un droit de revendication ou de recours, aux violations de la loi, aux excès de pouvoir qui, dans ce système, ne seraient que trop à craindre. Mais le Conseil d'Etat, simple Conseil, n'a pas besoin d'un par-

---

amour du travail qui, à coup sûr, offrent des garanties plus sérieuses que celles qui résultent seulement du grade de licencié. »

Mais, malgré les efforts du ministre, sa proposition, adoptée par la Chambre des pairs, fut écartée par la Chambre des députés, et on attend encore aujourd'hui la réalisation de cette utile innovation.

quet, il n'en a besoin ni pour l'instruction dirigée toute entière par le comité, ni pour l'exécution des décisions réservée au pouvoir ministériel, ni pour la correspondance avec les ministres, centralisée au secrétariat général. Dans l'organisation actuelle, les membres du Conseil qui forment ce qu'on appelle le ministère public n'ont d'autre mission que de porter la parole aux audiences pour répondre, s'il y a lieu, dans l'intérêt de l'Etat ou des principes, aux observations orales des avocats et pour prendre sur chaque affaire les conclusions qu'elle provoque. Pour remplir cette mission, l'institution de commissaires du roi successivement désignés parmi les maîtres des requêtes que la participation aux travaux du Conseil d'Etat en matière contentieuse a rendus familiers avec ces questions ne laisse rien à désirer. »

Au sujet des attributions qu'il convenait de donner, dans l'organisation nouvelle, au Conseil d'Etat, on agita, dans la discussion de la loi de 1845, la question de savoir s'il fallait reconnaître au Conseil, en matière contentieuse, un pouvoir de décision propre et souverain, ou bien, au contraire, si on ne devait pas continuer à le laisser enfermé, même en cette matière, dans le rôle purement consultatif qui était en principe le sien.

« Quels que soient, disait l'exposé des motifs présenté à la Chambre des députés (1), le mode et l'objet de ses délibérations, le Conseil d'Etat ne fait jamais qu'émettre un simple avis, auquel le Gouvernement demeure toujours libre de donner ou de refuser son approbation. Tel était déjà, dans tous les cas, leur caractère sous l'Empire, tel il doit être à plus forte raison dans notre gouvernement constitutionnel, où le pouvoir exécutif conféré au Roi par la Charte, s'exerce sous la garantie du principe fondamental de la responsabilité ministérielle.

« C'est ce système que nous vous proposons de consacrer. Il est bien évident d'abord que, lorsque l'administration, en présence d'intérêts généraux ou collectifs, use de l'initiative qui lui appartient pour le réglement de ces intérêts, l'avis qu'elle croit devoir demander, ou qu'elle peut être obligée de demander au Conseil d'Etat ne saurait lier ses déterminations définitives. Responsable de ses actes, elle doit être libre dans son action. Nul n'a jamais songé en pareille matière à réclamer pour le Conseil d'Etat une autorité propre, en même temps que nul n'a jamais méconnu les avantages de son intervention.

« Mais lorsque des réclamations s'élèvent contre les actes de l'administration, la connaissance de ces réclamations doit-elle cesser d'appartenir à l'administration elle-même ? Doit-elle être déférée à un tribu-

(1) Moniteur du 28 avril 1843.

nal indépendant, exerçant une juridiction propre. Cette question est certainement la plus grave de celles que soulève l'organisation du Conseil d'Etat......

« Du reste, à chaque étude qu'il a faite de cette question, à chaque tentative qui a été essayée pour la résoudre dans un sens contraire à l'état de choses actuel, le gouvernement a senti sa conviction se fortifier. C'est, qu'en effet, le contentieux administratif, s'il présente, avec le contentieux judiciaire, une analogie extérieure, qui a pu frapper quelques bons esprits, en diffère profondément par sa nature. Quand un acte administratif provoque une réclamation quelconque, cette réclamation a pour objet d'arrêter l'exécution ou de poursuivre la réformation de l'acte auquel elle s'applique. Or, le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'Assemblée Constituante et inviolablement respecté depuis cette époque, entraîne cette conséquence que l'administration seule peut connaître des actes de l'administration, qu'elle seule peut en suspendre ou en arrêter l'exécution ; qu'elle seule, dès lors, peut apprécier les réclamations qui tendent à ce but. Nous pensons donc que la décision des affaires administratives contentieuses appartient au gouvernement qui ne saurait la déléguer sans abdiquer. »

La loi du 19 juillet 1845 n'enleva point en effet au gouvernement, pour l'attribuer au Conseil d'Etat, la décision des affaires administratives contentieuses. Mais si, aux termes de cette loi, le Conseil d'Etat ne fut pas encore admis à statuer souverainement en cette matière, le roi du moins ne fut plus autorisé à s'écarter du projet de résolution soumis par le Conseil à son approbation, et à prendre une résolution contraire, que par une ordonnance motivée, rendue en conseil des Ministres et insérée au Moniteur, ainsi qu'au Bulletin des lois.

V. *Le Conseil d'Etat dans la Constitution de 1848 et dans la Constitution de 1852.*

Dans la Constitution républicaine de 1848, le Conseil d'Etat s'éleva au rang d'un véritable pouvoir constitutionnel. Il devint une sorte de seconde chambre législative, et fut associé au président de la république dans l'exercice de quelques-unes de ses attributions. Il cessa en outre d'être pour le pouvoir exécutif un simple auxiliaire, n'ayant à remplir vis-à-vis de lui que des fonctions purement consultatives. Une section spéciale fut créée pour le jugement des affaires contentieuses qui devaient être auparavant portées devant l'assemblée générale du Conseil. Composée de neuf membres du Conseil, cette section fut du reste investie d'une juridiction complète, d'un pouvoir de décision

propre. Ses arrêts étaient définitifs, ils avaient par eux-mêmes et en dehors de l'intervention du Chef de l'Etat force exécutoire. (Loi du 3 mars 1849).

Mais, dans la Constitution de 1852, on revint aux anciens principes. Réduit à un rôle purement consultatif, le Conseil d'Etat n'eut plus aucun pouvoir propre de décision. Spécialement en matière contentieuse, il ne fut plus appelé qu'à proposer des projets de décrets à l'acceptation du chef de l'Etat. On admit cependant que dans le cas où le chef de l'Etat s'écarterait du projet proposé, le décret devrait être inséré au Moniteur et au Bulletin des Lois. (Constitution du 14 janvier 1852. Décret organique du 25 janvier 1852.)

SECTION II.

LE CONSEIL D'ÉTAT DANS LA LÉGISLATION ACTUELLE.

I. *Composition et organisation.*

Le Conseil d'Etat se compose actuellement de conseillers en service ordinaire ou extraordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs.

Les conseillers d'Etat en service ordinaire sont nommés et révoqués par un décret du président de la République rendu en conseil des Ministres. Les conseillers d'Etat en service extraordinaire sont, au contraire, choisis et remplacés par un décret ordinaire du président de la République. Simples fonctionnaires appelés à apporter au Conseil le concours de leurs lumières et de leur expérience, ils perdent en outre leur titre de plein droit, lorsqu'ils cessent d'appartenir à l'administration active. Ils ne reçoivent aucune indemnité et sont exclus des travaux de la section du contentieux.

Les maîtres des requêtes sont nommés par le président de la République sur la présention du vice-président du Conseil et des présidents de section.

Les auditeurs se divisent en deux classes. Ceux de la deuxième classe se recrutent par le moyen d'un concours dont les règles et les conditions sont déterminées par des décrets réglementaires. (Loi du 24 mai 1872, art. 3, 4, 5, 6 et 7. Loi du 13 juillet 1879, art. 1, 2, et 3. Loi du 1 juillet 1887, relative aux auditeurs de deuxième classe au Conseil d'Etat. Décrets réglementaires du 14 août 1872, du 19 février 1878, et du 4 août 1879.)

Nommé par le Chef de l'Etat, le conseil d'Etat est d'ailleurs présidé, comme sous la loi du 19 juillet 1845, par le Garde des Sceaux, ministre de la justice, ou par un vice-président, choisi par décret du

président de la République, parmi les conseillers en service ordinaire. (Loi du 24 mai 1872. art. 4.) Les autres ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du conseil d'Etat. Chacun d'eux a voix délibérative pour les affaires qui dépendent de son ministère, sauf en matière contentieuse. Seul, le Garde des Sceaux a toujours voix délibérative, lorsqu'il préside, soit l'assemblée générale, soit les sections, à l'exception pourtant de la section du contentieux. (même loi art. 2.)

Le Conseil d'Etat se divise, en effet, actuellement en cinq sections parmi lesquelles on compte une section de législation et une section du contentieux. (Loi du 13 juillet 1879, art. 4. Décret réglementaire du 2 Août 1879. Loi du 24 mai 1872, art. 10.) Au reste, tous les trois ans, le président de la République peut procéder à une nouvelle répartition des conseillers d'Etat entre les différentes sections. Mais, en dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers ne peuvent être déplacés que sur leur demande et de l'avis du vice-président du conseil d'Etat. (Décret du 4 Août 1879 art. 5.)

II. *Fonctionnement.*

Suivant la nature de l'affaire, le Conseil d'Etat siège en sections, en assemblée générale ou en assemblée spéciale du contentieux.

Les Conseillers en service extraordinaire n'ont voix délibérative, en assemblée générale, que pour les affaires qui se rattachent au département ministériel dont ils dépendent. En toute autre matière ils n'ont que voix consultative.

Les maîtres des requêtes n'ont de même que voix consultative dans les affaires dont ils ne sont pas rapporteurs.

Les auditeurs préparent l'instruction des affaires, ils peuvent être, au besoin, chargés de faire des rapports. Ils ont voix délibérative à leur section, mais ils n'ont que voix consultative à l'assemblée générale, relativement aux affaires dont le rapport leur a été confié. (Loi du 24 mai 1872, art. 12.)

III. *Attributions.*

Comme sous la monarchie constitutionnelle, les attributions du conseil d'Etat ne sont, en principe, aujourd'hui, que purement consultatives. Il donne des avis que les ministres responsables devant les chambres sont toujours libres de ne pas suivre.

Toutefois, on a rendu au Conseil d'Etat, dans l'exercice de ses attributions contentieuses, le pouvoir propre de décision que lui avait déjà conféré la loi du 3 mars 1849. Il ne propose plus seulement des projets

de décrets à la signature du Chef de l'Etat, il rend comme les tribunaux ordinaires en dernier ressort de véritables arrêts, qui sont exécutoires par eux-mêmes, en dehors de l'approbation du Chef de l'Etat.

Mais, d'autre part, en matière législative, le Conseil d'Etat n'est appelé à donner son avis, sur les projets de loi d'initiative parlementaire, que si les Chambres le demandent. Les projets qui émanent du Gouvernement ne sont même soumis à son examen qu'en vertu d'un décret spécial du Président de la République. Lorsqu'un projet de loi a été ainsi renvoyé à l'examen du Conseil, des conseillers d'Etat peuvent être chargés par le Gouvernement d'en soutenir la discussion devant les Chambres (Loi du 24 mai 1872, art. 8).

A l'inverse, le Conseil d'Etat doit être nécessairement consulté par le Gouvernement sur les *décrets portant règlement d'administration publique.* Ces décrets ne peuvent être, en effet, rendus par le Chef de l'Etat, sous peine d'excès de pouvoir, que le Conseil d'Etat entendu. Il en est de même des décrets qui sans contenir des dispositions générales et réglementaires comme celles des règlements d'administration publique doivent être néanmoins rendus dans la même forme que ces règlements. (Même loi, art. 8).

En outre, le Conseil d'Etat peut être consulté par le Gouvernement sur toutes les questions et sur les projets de décret qu'il convient à ce dernier de lui soumettre. Au reste, toutes les attributions que les lois et règlements non abrogés conféraient à l'ancien Conseil d'Etat ont été conservées par la loi de 1872, à la nouvelle assemblée, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. (Même loi, même article).

IV. *Des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale.*

Les projets de loi, les règlements d'administration publique, les affaires sur lesquelles il doit être statué, en vertu d'une disposition formelle de la loi ou des règlements, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, sont examinés tout d'abord par celles des sections auxquelles ils se rapportent. Mais ils doivent être ensuite délibérés en assemblée générale. Il est, au contraire, de nombreuses affaires d'ordre administratif qui peuvent être délibérées définitivement par la section compétente, sans être soumise à l'assemblée générale. Doivent être, par exception, portées devant l'assemblée générale les affaires qui sont renvoyées à cette assemblée, en raison de leur importance, soit par les ministres, soit par les présidents de section d'office ou sur la demande de la section. Il en est de même de certaines affaires limitativement énumérées dans l'art. 7 du décret ré-

glementaire du 2 Août 1879, modifié par un décret du 3 Avril 1886.

Au surplus, en s'appropriant une des innovations les plus heureuses de la loi du 3 mars 1849, la loi de 1872, art. 14, a décidé que le gouvernement pourrait appeler, avec voix consultative, tant à l'assemblée générale, qu'aux séances des sections, toutes les personnes qu'il croirait capables d'éclairer le Conseil par leurs connaissances spéciales.

V. *Du Conseil d'Etat juge suprême du contentieux administratif.*

Les attributions que le Conseil d'Etat est appelé à exercer comme juge suprême du contentieux administratif sont nombreuses. C'est ainsi qu'il prononce souverainement sur les conflits d'attributions ou, à proprement parler, sur les *règlements de juges* entre les différents tribunaux de l'ordre administratif. Il est, en outre, autorisé d'une manière générale, à annuler tous les actes, quels qu'ils soient, des autorités administratives, lorsque ces actes lui sont régulièrement déférés pour *incompétence et excès de pouvoir.* La loi de 1872 a formellement reproduit, en effet, dans son article 8, le principe qui avait été déjà consacré à cet égard par les lois des 7-14 Octobre 1790 et des 27 avril-25 mai 1791, rendues par la Constituante.

Le Conseil d'Etat statue enfin sur le contentieux administratif, soit comme tribunal en premier et en dernier ressort, soit comme tribunal d'appel en dernier ressort, soit même comme tribunal de cassation. Comme tribunal de cassation, il peut annuler, s'il y est spécialement autorisé par la loi, toute décision contentieuse en dernier ressort qui viole la loi, soit au fond, soit dans la forme, sans qu'il y ait pourtant, ni incompétence, ni excès de pouvoir.

En général, les affaires contentieuses sont délibérées d'abord dans la *section du contentieux* qui les instruit préparatoirement et par écrit. Elles sont ensuite définitivement jugées par l'*assemblée spéciale du contentieux,* en audience publique, sur un rapport fait au nom de la section du contentieux, après les plaidoiries des avocats des parties, et sur les conclusions d'un maître des requêtes, commissaire du gouvernement, remplissant les fonctions du ministère public. (Loi du 24 mai 1872, art. 15, 16, 17, 18).

Toutefois, il est par exception certaines affaires sur lesquelles c'est la section du contentieux qui statue elle-même définitivement dans la même forme que l'assemblée spéciale, c'est-à-dire notamment sur le rapport de l'un de ses membres et après les conclusions du commissaire du gouvernement, à moins que le renvoi à l'assemblée spéciale n'ait été demandé par l'un des conseillers d'Etat de la section ou par le commissaire du gouvernement à qui elles sont préalablement commu-

niquées. (Même loi, art. 19, 22, 23, 24. Loi du 26 octobre 1888, art. 2 et 3. Règlement du 2 août 1879, art. 24, 25).

VI. *De l'assemblée spéciale et de la section du contentieux.*

L'assemblée spéciale du contentieux se compose :

1° Du vice-président du Conseil d'Etat.

2° Des membres de la section du contentieux.

3° De huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du conseil délibérant avec les présidents de section.

Les conseillers ainsi adjoints à la section du contentieux ne peuvent y être remplacés que par une décision prise dans la forme suivie pour leur désignation. (Loi du 13 juillet 1879, art 5. Loi du 24 mai 1872, art. 17).

A la différence des autres sections qui n'ont que cinq conseillers en service ordinaire et un président, la section du contentieux comprend six conseillers et un président. (Loi de 1879, art. 4).

Le président n'a pas voix prépondérante en cas de partage. Aussi, pour éviter le partage, lorsque les membres de l'assemblée du contentieux délibérant dans une affaire sont en nombre impair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau est tenu de s'abstenir. (Même loi, art 5).

De même, dans la section du contentieux, en cas de partage, c'est le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance qui est appelé à former la majorité. (Loi de 1872, art. 15).

Dans l'assemblée spéciale du contentieux, les conseillers d'Etat empruntés aux autres sections ne peuvent pas prendre part au jugement des recours dirigés contre les décisions de leurs sections respectives, s'ils ont pris part à la délibération. (Même loi, art. 20 et 21).

C'est le ministre de la justice qui répartit les maîtres des requêtes entre les différentes sections. Mais ceux qui sont chargés au nombre de quatre de remplir, en qualité de commissaires du gouvernement, les fonctions du ministère public tant auprès de la section que de l'assemblée spéciale du contentieux doivent être directement désignés à cet effet par le Président de la République. (Loi de 1872, art 16. Loi de 1879, art. 4).

Le secrétaire spécial qui est attaché au contentieux doit être également nommé par décret du Président de la République. (Loi de 1872, art. 5).

Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire, les ministres et le

Garde des Sceaux lui-même, qui est le président du Conseil d'Etat et qui possède à ce titre la faculté de présider les autres sections, ne peuvent prendre aucune part à la délibération des affaires contentieuses.

Ces différentes mesures ont toutes pour objet de soustraire dans une certaine mesure les affaires contentieuses, dans lesquelles l'administration active est l'une des parties intéressées, à l'action de cette administration. En donnant ainsi au Conseil d'Etat, juge suprême du contentieux administratif, certaines garanties d'indépendance, elles assurent aux parties intéressées une meilleure justice.

VII. *De la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.*

Les parties sont, en principe, obligées de se faire représenter devant le Conseil d'Etat par un certain ordre d'officiers ministériels, qui s'appellent *avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation*, parce qu'ils exercent en même temps leurs fonctions prés de ces deux juridictions.

Les avocats au Conseil d'Etat ont été, comme nous l'avons vu, institués par le décret réglementaire du 11 juin 1806. Représentants obligés des parties, ce sont eux qui signent leurs requêtes, rédigent leurs mémoires, et portent la parole en leur nom à l'audience publique.

Dans certains cas spécialement déterminés par les lois, les parties sont dispensées de constituer un avocat. Elles peuvent présenter elles-mêmes leur requête au Conseil en la déposant au greffe c'est-à-dire au secrétariat de la section du contentieux.

Les matières dans lesquelles les parties sont ainsi dispensées de constituer un avocat sont précisément celles dans lesquelles la section du contentieux est exceptionnellement autorisée à terminer elle-même l'affaire par une décision définitive. Tels sont notamment les réclamations relatives aux impôts directs et les recours pour incompétence et excès de pouvoir. (Décret du 2 novembre 1864).

Les formes et délais de la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat sont encore déterminés aujourd'hui par le décret réglementaire du 22 juillet 1806 modifié et complété par les lois et décrets postérieurs.

Le délai le plus long qui soit accordé aux parties pour le recours au Conseil d'Etat n'est que de *trois mois* à compter de la notification de la décision attaquée.

Le recours au Conseil d'Etat ne suspend point, en principe, l'exécution de la décision attaquée, à moins qu'il n'en soit autrement or-

donné par cette assemblée. (Décret du 22 juillet 1806. Loi du 24 mai 1872, art. 24).

CHAPITRE III.

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

I. *Composition et fonctionnement.*

Spécialement institués pour la solution des litiges administratifs par par la loi organique du 28 pluviôse an VIII sur l'administration départementale et municipale, les Conseils de préfecture siègent au chef-lieu de chaque département, auprès du préfet qui en est président de droit, avec voix prépondérante en cas de partage.

Ils se composent, suivant l'importance du département, de trois ou quatre membres, nommés et révoqués par le Chef de l'Etat. A Paris, les conseillers de préfectures sont au nombre de neuf, y compris le président.

Le Conseil de préfecture de la Seine a, en effet, à sa tête un président permanent, autre que le préfet ; il est en outre divisé en deux sections. Pour les autres Conseils, un décret du pouvoir exécutif désigne chaque année le conseiller qui présidera, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet. (Loi du 21 Juin 1865, arrêtédu 10 fructidor an IX, et décret du 16 juin 1808).

Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est, en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général, ou maire. (Loi du 21 juin 1865, art. 2).

Les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec tout autre emploi public et avec l'exercice de toute profession, quelle qu'elle soit, même celle d'avocat. Toutefois, sur la délégation du préfet, les conseillers de préfecture peuvent être appelés à remplacer soit ce fonctionnaire, soit même l'un des sous-préfets du département, mais à titre temporaire seulement (Loi du 21 Juin 1865, art. 3. Ordonn. du 21 mars 1831. Loi du 27 juillet 1872, art. 27).

Les audiences du Conseil de préfecture délibérant et statuant au contentieux sont publiques depuis le décret du 30 décembre 1862. Après

le rapport qui est fait sur chaque affaire par un des conseillers, les parties peuvent, soit en personne, soit par mandataire, présenter leurs observations. La décision motivée est prononcée en audience, après délibéré hors la présence des parties. Mais cette publicité de l'audience et des débats n'a pas été étendue au jugement des comptes dont le Conseil de préfecture est appelé à connaître en première instance.

Depuis le même décret du 30 décembre 1862, les fonctions du ministère public sont remplies devant le Conseil de préfecture par le *secrétaire général* de la préfecture, qui donne ses conclusions comme commissaire du gouvernement. Il doit être entendu dans toutes les affaires, parce que l'intérêt public, dont il est le représentant, se trouve toujours engagé, à quelque degré, dans un procès administratif. Le rôle du ministère public pourrait être d'ailleurs confié, en cas de besoin, à des auditeurs au Conseil d'Etat, attachés aux préfectures.

Au surplus, la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture est aujourd'hui réglée par la loi du 22 juillet 1889. Les Conseils de préfecture sont compétents pour les contestations nées des actes ou des faits accomplis dans le département de leur ressort, mais ils ne peuvent connaître que des affaires qui leur ont été spécialement attribuées par le législateur. Ce sont, en effet, nous le savons, les ministres et non les Conseils de préfecture, qui sont, dans le silence de la loi, les juges ordinaires et droit commun, pour les affaires de leur ministère. Comme les Conseils de préfecture, les préfets eux-mêmes et les autres agents administratifs, sous-préfets et maires, n'ont ainsi juridiction et compétence qu'en vertu d'un texte formel.

Au reste, la loi de l'an VIII, en instituant les Conseils de préfecture, leur a attribué le jugement des affaires administratives les plus importantes. Il sont ainsi compétents, en vertu de cette loi, pour connaître au premier degré et sauf appel au Conseil d'Etat, des difficultés relatives aux impôts directs, aux travaux publics, à la grande voirie et aux domaines nationaux. Ces attributions contentieuses des Conseils de préfecture ont encore été étendues par la suite, et aujourd'hui ils sont également compétents, en vertu d'une disposition spéciale du législateur, dans certains cas limitativement déterminés, en matière d'impôts indirects, d'établissements dangereux, incommodes et insalubres, d'élections au conseil d'arrondissement et au conseil municipal, aux conseils de prud'hommes, etc., etc....

Les Conseils de préfecture, en matière contentieuse, ont, comme les tribunaux ordinaires, un pouvoir propre de décision, ils rendent des arrêtés ayant par eux-mêmes, et en dehors de toute approbation, force exécutoire. Mais, les sentences par lesquelles ils statuent ainsi sur les

réclamations qui leur sont soumises sont toujours en premier ressort ; elles sont, dans tous les cas, susceptibles d'appel, soit devant le Conseil d'Etat, soit en ce qui concerne les affaires de comptabilité publique devant la Cour des Comptes.

En outre, et en dehors de leurs attributions contentieuses, les Conseils de préfecture sont appelés par la loi du 28 pluviôse an VIII et par des lois postérieures à accorder ou à refuser, avec un pouvoir propre, aux communes et aux établissements publics, l'autorisation de plaider. Le préfet peut également inviter le Conseil de préfecture à délibérer et à lui donner son avis sur les affaires dont la connaissance et la décision lui appartiennent, il doit même nécessairement le consulter dans certains cas, lorsque la décision ou arrêté préfectoral à intervenir doit être rendu, d'après la loi elle-même, en Conseil de préfecture, c'est-à-dire le Conseil de préfecture entendu. (art. 65, 149, 152, loi du 5 Avril 1884).

CHAPITRE IV.

LA COUR DES COMPTES.

1. *Les Chambres des comptes de l'ancien régime.*

Ce fut, selon toutes les probabilités, à l'autorité judiciaire de droit commun qu'il appartint à l'origine, dans l'ancien régime, de régler et d'apurer définitivement les comptes de ceux qui avaient le maniement des deniers publics. Certains membres du Parlement, plus spécialement chargés de ce soin, formaient une chambre distincte de la grand'chambre, à cause de la nature particulière des affaires dont elle avait à s'occuper. Une ordonnance du 20 Avril 1309 appelle cette commission spéciale *camera comptorum*, chambre des comptes. Une autre ordonnance de Janvier 1319 imprima à cette chambre une organisation particulière.

Au reste, la Chambre des comptes ne fut tout d'abord qu'un tribunal en premier ressort. On pouvait en appeler de ses jugements au Parlement dont elle avait été détachée. Mais, au XVIe siècle, défense fut faite au Parlement, par un mandement de François Ier du 2 Août 1520, de connaître à l'avenir des appels dirigés contre les sentences de la Chambre des comptes. Cette Chambre devint ainsi une véritable Cour souveraine et en dernier ressort : ses sentences furent désormais

définitives et sans appel. Elle n'avait pas seulement d'ailleurs à examiner et à juger les comptes, elle pouvait aussi suspendre ou déposer les comptables en retard, elle possédait même sur eux, en toute matière de compte, une juridiction criminelle et le droit d'exécution avec le concours de quelques membres du Parlement. Enfin, un ministère public fut institué auprès de la Chambre des comptes, qui eut ainsi comme le Parlement les *gens du roi* pour représenter les intérêts domaniaux et fiscaux du souverain et ceux de la société.

Les comptables des deniers publics avaient, en principe, à justifier devant la Chambre des comptes de l'emploi des sommes sorties de leurs caisses. Mais, en dehors de ses attributions administratives et judiciaires, la Chambre des comptes était encore investie comme cour souveraine d'un rôle considérable dans l'ordre politique. Il lui appartenait, sans préjudice des droits du Parlement à cet égard, de vérifier les édits et les ordonnances domaniaux ou fiscaux, les lettres de grâce, celles qui conféraient un anoblissement ou tous autres immunités et priviléges. Elle retenait celles de ces lettres qui lui paraissaient contraires au droit, et elle se refusait à leur donner, en les enregistrant, force exécutoire.

Un premier président, douze présidents, soixante-dix-huit maîtres, trentre-huit correcteurs et quatre-vingt-deux auditeurs ou clercs du roi ayant voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportaient, tels étaient en 1789 les membres qui composaient la Chambre des comptes de Paris. Il n'y avait eu, à l'origine, qu'une seule Chambre des comptes siégeant à Paris pour toute la France. Mais, à partir du XVI[e] siècle, plusieurs chambres des comptes furent établies dans les provinces. Souveraines, comme la chambre de Paris, les chambres provinciales ne se rattachaient à elle par aucune relation. Elles étaient, avant la Révolution, au nombre de neuf, siégeant à Metz, Nancy, Bar-le-duc, Dijon, Grenoble, Aix, Montpellier, Nantes et Rouen.

II. *La Cour des comptes, son organisation.*

Les Chambres des comptes de l'ancien régime ayant été supprimées pendant la Révolution, Napoléon, au témoignage de M. Thiers (1), avait souvent pensé à créer une juridiction élevée, une magistrature indépendante, qui, après un examen fait en dehors des bureaux du ministère des finances, apurerait les comptes présentés et proclamerait solennellement, avec l'autorité d'un corps considérable, d'une véritable

(1) Histoire du Consulat et de l'Empire.

cour souveraine, leur parfaite exactitude. La Cour des comptes qu'organisèrent la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 28 du même mois fut le fruit de cette pensée.

On emprunta aux anciennes chambres des comptes les titres de présidents, de conseillers, de procureur général. L'organisation de la nouvelle institution fut modelée sur l'ancienne. Elle se composa, d'après la loi fondamentale, d'un premier président, de trois présidents et dix-huit conseillers maîtres des comptes ; de conseillers référendaires divisés en deux classes dont le nombre devait être fixé par le gouvernement (1), d'un procureur général et d'un greffier en chef.

Un décret du 23 octobre 1856 a créé vingt auditeurs dont le nombre a été porté dans la suite à vingt-cinq. Les auditeurs sont adjoints aux conseillers référendaires pour la préparation des rapports.

Un avocat général et un substitut du procureur général ont été enfin institués par deux décrets du 17 juin et du 14 août 1880.

A l'exception des auditeurs, du procureur général et du greffier, les membres de la Cour des comptes sont nommés à vie et inamovibles.

La Cour est divisée en trois chambres entre lesquelles les conseillers maîtres sont répartis par le premier président. Celui-ci préside chaque chambre toutes les fois qu'il le juge convenable.

Les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre, ils sont chargés de faire les rapports et ils rapportent auprès de la chambre compétente les affaires qui leur ont été distribuées par le premier président. Ils n'ont jamais voix délibérative, même dans les affaires dont le rapport leur a été confié.

Le procureur général fait dresser un acte nominatif de ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, et, lorsqu'un comptable n'est pas exact à produire le sien dans les délais fixés par les lois et règlements, il requiert contre lui l'application des peines disciplinaires. Il peut prendre communication de tous les comptes, et il doit être entendu dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit d'une demande en mainlevée, radiation ou translation d'hypothèques prises sur les biens d'un comptable pour garantir la fidélité de sa gestion.

La Cour des comptes a été placée par la loi immédiatement après la Cour de Cassation, elle jouit des mêmes prérogatives. Son autorité, ses attributions s'étendent sur la France entière et sur les colonies.

---

(1) Il y a aujourd'hui 86 conseillers référendaires, 26 de première classe et 60 de deuxième classe.

III. *Rôle et attributions de la Cour des comptes.*

Chargée d'examiner, d'apurer et de régler définitivement les comptes qui lui sont présentés, la Cour des comptes constitue un tribunal administratif dont les arrêts, comme ceux des tribunaux ordinaires, ont force exécutoire sur les biens du comptable. C'est pour cette raison qu'il a paru convenable de donner à ce tribunal administratif, avec l'inamovibilité de ses membres, la même garantie d'indépendance qu'aux tribunaux ordinaires.

Ce sont les comptables des deniers publics, comme préposés à la recette ou à la dépense, qui sont seuls justiciables de la Cour des comptes. Quant aux deniers publics, ce sont ceux de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics et de bienfaisance. (Décret réglementaire du 31 mai 1861 sur la comptabilité publique, art. 1). Au reste, pour les préposés à la recette, la mission de la Cour consiste à rechercher, s'ils ont fait rentrer dans le délai prescrit la totalité des sommes qu'ils avaient à recouvrer. De leur côté, les préposés à la dépense ont à justifier, non seulement que la dépense qu'ils veulent se faire passer en compte a été faite, mais encore qu'elle l'a été régulièrement.

Au surplus, ce ne sont pas seulement ceux qui remplissent officiellement des fonctions de comptables, ce sont aussi ceux qui s'immiscent dans la manutention des deniers publics, en commettant ce qu'on appelle des faits de comptabilité occulte, qui se trouvent être justiciables de la Cour des comptes. Tels sont, par exemple, ceux qui recueillent, sans autorisation légale, des souscriptions pour des travaux publics d'utilité communale comme la reconstruction d'une église. (Décret du 31 Mai 1862, art. 25.)

Devant la Cour, les comptes sont d'abord soumis à la vérification préalable d'un ou plusieurs référendaires. Cette vérification est ensuite contrôlée par un conseiller maître, puis la chambre décide à la majorité des voix. Le Conseiller référendaire donne son avis, mais il n'a pas voix délibérative.

La Cour des comptes n'a plus aujourd'hui, à la différence de l'ancienne Chambre des comptes, aucune juridiction criminelle. Si elle vient à découvrir dans le cours de ses travaux, la preuve d'une infraction à la loi pénale, elle doit immédiatement en donner avis au procureur général qui adresse un rapport au ministre dont la Cour relève directement, le ministre des finances. Ce ministre en réfère lui-même au ministre de la justice, à qui seul appartient d'ordonner, s'il y a lieu, des poursuites.

Toutefois, sur les réquisitions du procureur général, la Cour peut encore prononcer les amendes et autres peines édictées par les règlements contre les comptables en retard de présenter leurs comptes. Mais sa compétence se trouve désormais bornée à la connaissance des faits de comptabilité, elle n'aurait pas qualité pour résoudre les questions civiles qui surgiraient à l'occasion de l'examen des comptes.

La Cour des comptes peut rendre trois sortes d'arrêts sur les comptes qui lui sont soumis. Elle juge que le comptable est *quitte*, qu'il est *en avance* ou en *débet*, c'est-à-dire, dans ce dernier cas, qu'il a encore des sommes à rendre ou à verser.

Dans le premier cas, la Cour décharge le comptable qui obtient avec son *quitus* le remboursement de la somme qu'il a dû verser dans les caisses de l'Etat pour sûreté de sa gestion et qu'on appelle le *cautionnement*. Ses biens sont en outre affranchis des hypothèques ou privilèges qui les grevaient.

Lorsque le comptable est en débet la Cour le condamne à payer. S'il est, au contraire, en avance la Cour le décharge, mais elle ne condamne pas l'Etat au remboursement, parce qu'il n'appartient qu'aux ministres de liquider et d'ordonnancer les dépenses publiques.

C'est également la Cour des comptes qui est appelée à statuer sur les demandes en mainlevée, réduction ou translation d'hypothèques ou privilèges, qui grèvent les immeubles des comptables conformément aux articles 2098 à 2121 du Code civil, et à la loi du 5 septembre 1807.

Ordinairement la Cour des comptes statue en premier et en dernier ressort, comme degré unique de juridiction. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'elle est appelée à remplir le rôle d'un juge d'appel. Les comptes des communes ou des établissements publics dont les revenus n'excèdent pas trente mille francs doivent être, en effet, soumis tout d'abord au Conseil de préfecture qui les examine en première instance. C'est seulement en appel que la Cour des comptes peut avoir à en connaître. Mais, à part cette exception, et au delà de 30.000 francs, les comptes sont toujours portés directement devant la Cour des comptes qui les juge souverainement.

Toutefois, on peut toujours se pourvoir au Conseil d'Etat contre les arrêts de la Cour des comptes pour excès de pouvoir, incompétence ou violation de la loi. Si le Conseil casse, l'affaire est renvoyée à une autre chambre que celle dont l'arrêt est annulé. Bien plus, en cas d'erreur, le comptable lésé peut même se pourvoir devant la Cour elle-même *en révision de son compte*, conformément à la maxime : erreur n'est pas compte.

CHAPITRE V.

LES AUTORITÉS LOCALES.

C'est au chef de l'Etat, dépositaire du pouvoir exécutif, et à ses ministres responsables qu'appartient l'action administrative dans toute sa plénitude. Mais, comme l'activité du chef de l'Etat, quelle que soit d'ailleurs sa puissance, ne pourrait pas, en principe, s'étendre directement et sans intermédiaire jusqu'aux extrémités du pays, il faut à cette action des agents, des instruments pour la représenter et la propager dans les différentes localités. C'est ainsi que la France a été divisée en plusieurs circonscriptions administratives, telles que le département et la commune, au centre desquelles on a placé un agent du pouvoir exécutif et un représentant du gouvernement central pour l'administration générale de l'Etat.

Il y a, à un autre point de vue, de telles variétés entre les différentes parties du pays, que, pour approprier l'administration aux besoins de chacune d'elles, il était indispensable de créer dans des centres secondaires des autorités chargées non seulement de transmettre dans ces centres l'action du chef de l'Etat, mais encore d'y mettre l'exécution des lois et l'administration en harmonie avec le caractère particulier des populations, les exigences des différentes localités. Au lieu de conserver leur caractère de simples circonscriptions territoriales, le département et la commune ont été ainsi érigés en véritables unités administratives, ayant chacune, comme l'Etat lui-même, son administration propre. Il en résulte que s'il y a pour l'Etat, première unité administrative, une administration générale ou centrale, il y a de même pour le département, seconde unité administrative, l'administration départementale, et pour la commune enfin, troisième et dernière unité administrative, l'administration communale. Les préfets et les maires, qui concentrent entre leurs mains, dans chaque département et dans chaque commune, l'action administrative, se présentent ainsi nécessairement sous un double aspect. Ils sont à la fois les agents du pouvoir exécutif pour l'administration générale et les chefs de l'administration locale. De même, les attributions des conseils départementaux et celles des conseils communaux se réfèrent en même temps à l'administration de l'Etat, et à celle du département ou de la commune. Telle est, au surplus, la solidarité étroite qui unit les intérêts

généraux de l'Etat à ceux du département ou de la commune qu'il n'est guère de mesures intéressant spécialement l'une ou l'autre de ces deux unités administratives qui n'intéressent aussi, à certains égards, et sous quelques rapports, la société tout entière.

Les autorités locales sont des parties intégrantes de l'administration locale à laquelle nous réservons le volume suivant, et c'est dans ce volume que nous aurons à exposer leur organisation et leurs attributions. Nous ne les rencontrerons dans le présent volume et nous n'aurons à nous en occuper que dans leurs rapports avec l'administration générale de l'Etat. Il nous suffit donc d'avoir indiqué et déterminé la place qu'elles occupent dans cette administration.

Titre II.

Les actes administratifs.

CHAPITRE I.

DES DIFFÉRENTS ACTES ADMINISTRATIFS.

Ainsi appelés par opposition aux actes du pouvoir législatif, à ceux du pouvoir judiciaire, et aux actes du pouvoir exécutif qui sont des actes de gouvernement, les actes administratifs ne méritent à proprement parler ce nom que quand ils émanent d'une autorité ou d'un fonctionnaire de l'ordre administratif agissant dans l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la loi. On distingue plusieurs sortes d'actes administratifs. Ce sont : 1° les actes réglementaires ; 2° les actes contractuels ; 3° les actes de tutelle administrative ; 4° les actes administratifs proprement dits ; 5° les actes de juridiction contentieuse.

SECTION I.

DES ACTES RÉGLEMENTAIRES.

Les *règlements* faits par l'administration dans l'exercice légal de ses attributions participent de la nature de la loi. Comme la loi, ils ont un caractère de généralité qui les distingue suffisamment des autres actes administratifs, car ceux-ci s'appliquent toujours à des cas particuliers.

Ces règlements ne peuvent être attaqués par la voie contentieuse que devant le Conseil d'Etat, et pour incompétence ou excès de pouvoir, mais la réformation ou l'annulation peut en être demandée administrativement par la voie gracieuse, soit au fonctionnaire même dont ils émanent, soit à ses supérieurs dans l'ordre hiérarchique.

A défaut d'une sanction pénale spéciale, les règlements légalement faits par toute autorité administrative, et parmi eux les arrêtés de police pris par les préfets ou par les maires, trouvent une sanction générale dans l'article 471-15° du Code pénal.

L'application de ces règlements aux cas particuliers est uniquement d'ailleurs du ressort de la juridiction répressive de droit commun. Cette

juridiction est compétente : 1° pour appliquer les dispositions réglementaires; 2° pour en apprécier la légalité ; 3° pour les interpréter doctrinalement, comme elle le fait à l'égard des lois qu'elle est chargée d'appliquer. Mais elle ne peut ni les critiquer, ni les réformer, ni les tenir pour non avenus. Elle doit, au contraire, les prendre pour régle de ses jugements. Ainsi l'exige le principe fondamental de la séparation des pouvoirs sur lequel nous reviendrons bientôt.

SECTION II.

DES ACTES CONTRACTUELS.

Il faut distinguer avec soin les actes dans lesquels l'Etat intervient comme propriétaire des biens qui composent son domaine privé de ceux dans lesquels il intervient comme autorité chargée de pourvoir aux différents services publics et aux intérêts généraux de la société. Les conventions qu'il forme dans le premier cas constituent des contrats ordinaires ou de droit commun, des actes de gestion, tandis que celles qu'il forme dans le second cas sont des contrats administratifs.

I. *Des actes de gestion.*

Il est de principe que, quand il agit, non comme autorité, mais comme propriétaire ou personne morale, l'Etat, soit qu'il stipule, soit qu'il s'oblige, est considéré comme un simple particulier et les actes qu'il fait en cette qualité, quelle qu'en soit la forme, prennent le caractére de conventions privées. Les actes de cette nature ne sont pas des actes d'autorité, ce sont de simples contrats formés par le concours de deux volontés, et les contestations qu'ils soulèvent sont uniquement du ressort des tribunaux ordinaires, sauf le cas où, pour des motifs particuliers, il aurait été expressément dérogé à cette régle par une disposition formelle de la loi.

Ce que nous disons ici des actes de l'Etat agissant comme propriétaire, s'applique à plus forte raison aux actes du même genre faits par les personnes morales, telles que les départements, les communes, et les autres établissements, soit publics, soit d'utilité publique. Ces actes sont régis par les principes du droit civil, lors même qu'ils sont passés en la forme administrative, et les contestations auxquelles il peuvent donner lieu sont uniquement du ressort de la juridiction ordinaire.

II. *Des contrats administratifs.*

Les contrats administratifs sont ceux dans lesquels l'Etat intervient, non comme propriétaire, mais comme autorité chargée de pourvoir aux intérêts généraux de la société. C'est à ce titre qu'il fait exécuter les travaux publics et passe les marchés de fournitures à livrer pour les services publics.

Les contestations qui s'élèvent entre l'Etat et les particuliers relativement à ces actes sont quelquefois soustraites par loi à la juridiction ordinaire et attribuées à la juridiction administrative. D'après une jurisprudence que le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont consacrée, la juridiction administrative serait même seule compétente, à moins d'un texte contraire, à l'égard de toutes les actions en responsabilité et en réparation du préjudice causé, dirigées contre l'Etat, à l'occasion des actes faits pour l'exécution des services publics dont il a la charge. (Conseil d'Etat 7 mai 1862, Conflits, 8, 25 février 1873.)

On a pensé que l'administration publique serait sans cesse entravée dans sa marche, si à la faculté d'ordonner et d'agir, l'autorité administrative ne joignait pas celle de juger et de terminer elle-même les contestations que peut faire naître l'action de ses agents, toutes les fois qu'il s'agit de services publics qui ne peuvent, sans les plus grands inconvénients, rester même momentanément en souffrance.

SECTION III.

DES ACTES DE TUTELLE ADMINISTRATIVE.

L'administration exerce à l'égard de certains actes des établissements publics ou d'utilité publique une tutelle qui assujettit ces actes, pour leur validité, à l'autorisation, à l'approbation ou à l'homologation de l'autorité supérieure. Citons comme exemples d'actes de tutelle administrative, les décisions par lesquelles l'autorité administrative accorde ou refuse aux établissements publics ou d'utilité publique, les autorisations ou approbations dont ceux-ci ont, dans certains cas, besoin 1° pour intenter ou soutenir une action judiciaire autre qu'une action possessoire ; 2° pour accepter un legs ou une donation ; 3° pour acquérir un immeuble, l'aliéner, l'échanger etc...

En matière de tutelle administrative, l'autorité n'épuise pas son pouvoir par une première décision. Cette décision ne participe pas, en en effet, à l'irrévocabilité qu'assure aux actes de juridiction contentieuse la force de la chose jugée. Il s'en suit que la demande en autorisation ou en approbation, qui a été l'objet d'un premier refus, est

susceptible d'être renouvelée, et, sur un nouvel examen, d'être accueillie par le fonctionnaire même qui l'avait d'abord repoussée. Ainsi, l'établissement qui est en instance pour obtenir une autorisation, aprés avoir éprouvé un premier refus, peut obtenir par la voie administrative ou gracieuse la réformation de cette première décision, en adressant sa réclamation, soit au fonctionnaire même qui a rendu cette décision, soit à ses supérieurs dans l'ordre hiérarchique. Mais il ne pourrait provoquer cette réformation par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, que si la décision objet du recours était entachée d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

SECTION IV.

DES ACTES ADMINISTRATIFS PROPREMENT DITS.

Tous les actes administratifs qui ne rentrent pas dans l'une des trois catégories précédentes, et qui ne forment pas non plus des décisions rendues sur recours par la voie contentieuse, constituent des actes administratifs proprement dits. Au reste, en matière d'administration, comme en matière de tutelle administrative, l'autorité n'épuise pas son pouvoir discrétionnaire par une première décision, qui, dès lors, peut être réformée, soit par l'administrateur dont elle émane, soit par ses supérieurs hiérarchiques, tant qu'elle n'a pas créé un droit acquis en faveur d'un tiers.

Mais, la juridiction civile qui a, comme nous l'avons vu, le droit d'interpréter les actes réglementaires et certains actes contractuels, ne peut, au contraire, ni interpréter ni réformer les actes administratifs proprement dits, non plus que les actes de tutelle administrative. Bien plus, elle doit, au besoin, les appliquer dans les contestations de son ressort.

SECTION V.

DES ACTES DE JURIDICTION CONTENTIEUSE.

I. *Des recours ouverts contre les actes administratifs.*

Tous les actes administratifs que nous venons de passer en revue, actes réglementaires, actes contractuels, actes de tutelle administrative et actes administratifs proprement dits, peuvent du reste donner lieu au profit des particuliers ou des personnes morales à deux sortes de recours motivés l'un sur l'allégation d'un simple intérêt froissé, et l'autre sur l'allégation d'un droit violé ou méconnu.

Le premier s'exerce par la voie administrative ou gracieuse et le second par la voie contentieuse.

II. *Du recours par la voie administrative ou gracieuse.*

Le recours par *la voie administrative* ou *gracieuse* consiste à réclamer comme une grâce, une faveur, du pouvoir discrétionnaire de l'administration, la réformation d'un de ses actes qui, sans violer notre droit, préjudicie néanmoins à nos intérêts.

Ce recours est une application du droit général de pétition. Il n'est autre chose qu'une demande adressée à l'administration pour obtenir qu'elle modifie ou rétracte un de ses actes, si elle juge cette concession compatible avec l'intérêt général, qu'elle a mission de protéger et de défendre. Il n'est assujetti à aucune formalité de rigueur, ni à aucun délai de déchéance. Il s'exerce ordinairement par simple pétition adressée, au gré du réclamant, soit à l'auteur même de l'acte dont on sollicite la réformation, soit à ses supérieurs dans l'ordre hiérarchique.

L'autorité à laquelle la réclamation est adressée y accède ou non selon qu'elle le juge convenable, elle consulte la raison et se détermine par le motif de l'intérêt général, mais sa décision ne saurait avoir en aucune manière ni le caractère, ni les effets d'un jugement proprement dit, rendu d'après les règles de la justice et les droits acquis à chacun.

Il en est autrement, comme nous allons le voir, des décisions rendues sur recours par la voie contentieuse, et qui constituent la cinquième catégorie d'actes administratifs dont il nous reste à parler, à savoir : les actes de juridiction contentieuse.

III. *Du recours par la voie contentieuse.*

Le recours *par la voie contentieuse* consiste à réclamer, à titre de justice, la réformation d'un acte administratif que le réclamant prétend être une violation de son droit.

Ce recours est soumis à une procédure déterminée et à des délais de rigueur. Les autorités devant lesquelles il doit être porté, soit en première instance, soit en appel, sont investies d'une véritable juridiction et les décisions auxquelles il aboutit constituent de véritables jugements.

Ainsi saisie, la juridiction administrative a, comme les tribunaux ordinaires et tous les autres organes du pouvoir judiciaire, le devoir, et non pas seulement la faculté, de statuer sur les causes qui lui sont commises. Son intervention n'est donc ni spontanée, ni volontaire, elle est, au contraire, forcée. Ses décisions ne créent pas des droits, elles ne font que constater et déclarer ceux qui résultent des lois et

des contrats. Elles constituent, en un mot, comme nous l'avons dit, de véritables jugements, et produisent tous les effets attachés aux actes de cette nature.

Il arrive fréquemment, dans l'ordre administratif, qu'il appartient au même administrateur de statuer par la voie gracieuse et par la voie contentieuse. Dans ce cas, les réclamants distinguent rarement ces deux voies l'une de l'autre, et sont portés à confondre un simple intérêt froissé avec un droit positif violé ; mais l'autorité appelée à statuer doit les distinguer avec soin, afin de procéder régulièrement dans chaque cas particulier.

IV. *Du recours pour incompétence ou excès de pouvoir.*

Tous les actes administratifs, quels qu'ils soient, les décisions contentieuses elles-mêmes, peuvent être d'ailleurs attaqués par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, quand ils émanent d'un administrateur qui n'avait pas qualité pour agir, parce que ces actes sont dès lors entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

Le recours au Conseil d'Etat, pour *incompétence* ou *excès de pouvoir*, est admis, en effet, non seulement contre les décisions intervenues en matière contentieuse, mais en général contre toutes les décisions administratives, sans distinction, même contre celles que les lois déclarent définitives. Les règlements d'administration publique eux-mêmes peuvent être attaqués par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir.

Ce recours est ouvert immédiatement et peut être exercé directement devant le Conseil d'Etat, quelque rang qu'occupe dans la hiérarchie l'autorité dont l'acte est critiqué. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêté préfectoral entaché d'incompétence ou d'excès de pouvoir, peut, en principe, être déféré directement au Conseil d'Etat, sans avoir été préalablement déféré au ministre, supérieur immédiat du préfet.

Il y a incompétence quand le juge ne pouvait pas connaître de l'affaire qu'il a jugée, et excès de pouvoir quand, saisi d'une affaire de sa compétence, le juge prend des dispositions qui lui sont interdites. Ainsi, un conseil de préfecture est compétent, pour connaître d'une contravention de grande voirie, mais si, en statuant sur la contravention, il disposait pour l'avenir par voie de règlement de police, ou s'il condamnait le contrevenant à la peine de l'emprisonnement, il commettrait un excès de pouvoir.

V. *De la violation des formes prescrites par les lois et les règlements.*

Quand l'administration active prend une mesure sans avoir observé les formalités préalables prescrites par la loi pour mettre les tiers en situation de proposer leurs réclamations, elle viole par cette omission le droit que ces tiers avaient d'être avertis, et, par suite, il y a lieu de leur part au recours contentieux. L'omission des formes substantielles prescrites par les lois et règlements peut donc rendre susceptible du recours contentieux un acte qui, sans cette omission, rentrerait dans les matières purement administratives. Elle constitue en quelque sorte un excès de pouvoir qui peut être déféré au Conseil d'Etat. Mais, il faut pour qu'il en soit ainsi que les formes aient été prescrites pour protéger des intérêts privés, et qu'il n'existe point, d'autre part, de recours, dans la hiérarchie de l'administration active, contre l'acte qui les viole. En matière administrative non contentieuse, la violation de la forme et de la loi peut, en effet, se réparer sur un recours par la voie gracieuse, aussi bien que le mal statué au fond.

On décide par application de ces principes que les concessions de mines et de prises d'eau qui ne donnent lieu en principe à aucun recours contentieux, parce qu'elles émanent du pouvoir discrétionnaire de l'administration qui peut les accorder ou les refuser à qui il lui plaît, sans violer aucun droit, devraient néanmoins être annulées pour excès de pouvoir, lorsque les parties intéressées n'ont pas été mises en demeure d'intervenir dans l'instruction administrative qui doit précéder la décision.

CHAPITRE II.

DES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES DEUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVE ET CIVILE A L'ÉGARD DES ACTES ADMINISTRATIFS.

C'est aux autorités administratives elles-mêmes, dont nous avons précédemment fait connaître les attributions contentieuses, qu'est réservé, en général, le jugement des contestations qui naissent du con-

tact de l'intérêt public représenté par l'action administrative avec les droits individuels. L'ensemble des autorités ainsi appelées à statuer sur le contentieux administratif, c'est-à-dire sur les affaires contentieuses auxquelles donnent lieu les actes administratifs, constitue ce qu'on appelle la juridiction administrative. Cette juridiction qui a pour objet les rapports de l'administration publique avec les administrés, s'exerce conformément aux dispositions du droit administratif, tandis que la juridiction civile, ainsi appelée par opposition à la juridiction administrative, a pour objet les rapports des personnes privées ou morales entre elles et s'exerce conformément aux dispositions du droit civil ou privé. C'est ainsi que la juridiction administrative a été séparée de la juridiction civile, ordinaire.

L'étude des principes qui ont servi de base à l'organisation de la juridiction administrative et qui ont été quelquefois vivement attaqués se rattache étroitement au *droit politique ou constitutionnel.* Notre intention n'est donc pas d'en traiter ici, et, au sujet de la séparation de la juridiction administrative de la juridiction civile et des attributions respectives de ces deux juridictions à l'égard des actes administratifs, nous nous bornerons à indiquer les contestations qui sont dans tous les cas du ressort de la juridiction civile, ainsi que les règles qui découlent de la séparation des deux juridictions administrative et civile.

I. *Des contestations qui sont dans tous les cas du ressort de la juridiction civile.*

Il est plusieurs contestations qui sont dans tous les cas du ressort des tribunaux civils, alors même que par certains côtés elles semblent appartenir à l'ordre administratif. Ce sont celles qui concernent les objets suivants :

1° L'état des personnes, leur qualité, leur capacité civile ou politique, leur domicile, alors même que les contestations dont ils sont l'objet s'élèvent dans un débat administratif.

2° La propriété des biens meubles ou immeubles, que la contestation existe entre de simples particuliers ou qu'elle s'élève entre l'Etat ou un établissement public et des personnes privées, ou même entre plusieurs établissements publics.

Cette règle s'applique : 1° aux successions, lors même qu'il s'agit d'une succession réclamée par l'Etat, à titre de succession vacante ; 2° aux legs et donations ; 3° aux prescriptions ; 4° aux droits d'usu-

fruit, d'usage et d'habitation ; 5° aux servitudes ; 6° aux privilèges et hypothèques, etc., etc.

3° Les contrats privés ou civils, ainsi appelés par opposition aux contrats administratifs dans lesquels l'Etat intervient comme autorité chargée de pourvoir aux intérêts généraux de la société.

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu les contrats civils rentrent, en effet, dans les attributions de la juridiction civile, alors même que ces contrats ont pour objet les biens du domaine privé de l'Etat, des communes ou autres établissements publics, et qu'ils auraient été passés en la forme administrative, ou qu'ils auraient été soumis, soit à l'autorisation préalable, soit à l'approbation ultérieure de l'autorité administrative.

Ainsi, sont du ressort des tribunaux civils les contestations relatives : 1° aux baux des biens domaniaux et nationaux ; 2° aux baux des droits de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables ; 3° aux ventes, échanges et baux faits par les départements, les communes et autres établissements publics ; 4° aux marchés faits par les mêmes établissements, mais non aux marchés passés par l'administration pour les travaux publics et pour les fournitures faites pour les services publics à la charge de l'Etat. Le jugement des contestations dont ces marchés administratifs sont l'objet a été attribué à l'autorité administrative, chargée de pourvoir à tout ce qu'exigent les services publics.

La juridiction administrative est seule, au contraire, compétente, en ce qui concerne l'appréciation de la validité ou de la nullité des actes de vente de biens nationaux, et relativement à l'interprétation tant de ces actes de vente que de ceux qui ont préparé l'adjudication. (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4). Mais, c'est à la juridiction civile qu'il appartient de connaître des contestations dont la solution dépend, soit de titres antérieurs à l'adjudication administrative, soit des usages locaux, soit des principes du droit civil.

4° Les créances actives ou passives des particuliers, des communes ou autres établissements publics, des personnes morales, alors même qu'il s'agit de créances administratives, à l'exception toutefois de certaines créances contre l'Etat, telles que celles qui résultent de travaux publics ou de fournitures faites pour les services publics à la charge de l'Etat.

5° Les dommages-intérêts.

Les tribunaux civils sont compétents pour connaître des dommages-intérêts ou indemnités pour réparation d'un dommage causé, toutes les fois qu'il n'en est pas autrement disposé par une loi spéciale, car les contestations élevées à cet égard sont des questions de droit privé. Il

n'y a pas exception à cette règle pour le cas où le dommage causé aurait pris sa source dans l'application d'actes émanés de l'administration. C'est ainsi qu'il n'appartient qu'aux tribunaux civils de statuer sur les demandes en réparation du dommage causé à des voisins par l'exploitation d'un établissement autorisé par l'administration. A cet égard, il n'y a pas à distinguer entre le tort matériel causé aux propriétés voisines par altération des fruits ou de la végétation, et le tort qui résulte de la diminution de la valeur vénale que l'exploitation cause à ces propriétés.

Mais la compétence des tribunaux civils ne s'étend pas, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits, à moins d'un texte contraire, aux actions en responsabilité et en réparation du préjudice causé qui seraient formées contre l'Etat, à l'occasion de l'un des services publics dont il a la charge.

II. *De la séparation des deux juridictions administrative et civile et des règles qui en découlent.*

Les deux juridictions administrative et civile dont nous étudions les attributions respectives à l'égard des actes administratifs ont été, nous l'avons dit, séparées, et du principe fondamental de leur séparation découlent les règles suivantes :

1° Elles ne doivent statuer que sur les matières qui leur sont respectivement attribuées.

2° Chacune d'elles, dans les affaires de son ressort, doit, au besoin, appliquer les actes émanés de l'autre, sans pouvoir les modifier en quoi que ce soit.

3° Une juridiction ne doit pas, en principe, si les actes émanés d'une juridiction d'ordre différent qu'elle est appelée à appliquer, lui paraissent obscurs, interpréter ces actes, elle est, au contraire, tenue d'en laisser l'interprétation à l'autorité dont ils émanent.

Les autorités et les tribunaux administratifs doivent ainsi s'abstenir de juger les questions d'intérêt privé qui sont de la compétence des tribunaux civils, telles que les questions de propriété, de servitudes, de prescriptions, etc.

De leur côté, les tribunaux civils sont tenus de ne s'immiscer en aucune manière dans les attributions de l'autorité administrative. Ils doivent à cet effet observer les règles suivantes :

1° S'abstenir de prescrire, dans leurs jugements et arrêts, aucune mesure du ressort de l'autorité administrative. C'est ainsi qu'ils ne doivent ni disposer par voie réglementaire, ni prescrire aucune me-

sure d'administration, ni s'immiscer dans la police administrative autrement qu'en réprimant les contraventions aux lois et réglements.

2° Les tribunaux civils doivent respecter les actes émanés de l'autorité administrative, alors même que ces actes seraient entachés d'irrégularité, d'incompétence ou d'excès de pouvoir. La régularisation, la réformation et l'annulation des actes administratifs ne peuvent être, en effet, prononcées que par l'auteur même de l'acte ou par ses supérieurs hiérarchiques. En cas de recours contentieux, c'est au Conseil d'Etat qu'il faudrait s'adresser pour obtenir l'annulation de l'acte attaqué.

3° Non seulement les tribunaux civils sont tenus de respecter, mais ils doivent encore appliquer les actes émanés de l'autorité administrative et faire au besoin exécuter ses décisions contentieuses, sans pouvoir ni annuler, ni réformer aucun de ces actes, ni les critiquer, ni en apprécier l'utilité ou l'opportunité, ni les considérer comme non avenus.

4° Les tribunaux civils ne peuvent interpréter les actes administratifs dont ils ont ainsi à faire l'application.

Sans doute, dans les contestations de leur ressort, les tribunaux civils peuvent interpréter les actes administratifs, soit réglementaires, soit contractuels, dont ils ont à faire l'application, comme ils interprètent les lois et décrets réglementaires qu'ils appliquent; mais ils ne peuvent interpréter les autres actes administratifs dont ils ont à faire l'application. Si donc dans un procès né au sujet d'un acte administratif et porté devant un tribunal civil, le sens et la portée de cet acte étaient contestés, le tribunal, s'il lui paraissait que l'acte a, en effet, besoin d'interprétation dans quelques-unes de ses dispositions, devrait, non pas se dessaisir de la cause, mais surseoir au jugement, et renvoyer les parties à se pourvoir devant l'autorité administrative, à l'effet d'obtenir l'interprétation nécessaire de l'administrateur dont l'acte est émané.

5° Le tribunal civil qui se trouve saisi d'un litige du ressort de l'autorité administrative doit se dessaisir, même d'office. Cette dernière règle nous amène à parler du conflit d'attributions.

III. *Du conflit d'attributions.*

Si le tribunal civil saisi d'un litige d'ordre administratif négligeait de s'en dessaisir, le préfet devrait, dans l'intérêt de la juridiction administrative, proposer le déclinatoire, et si le déclinatoire ainsi proposé n'était pas admis par le tribunal, élever le *conflit d'attributions* par un arrêté déposé au greffe du tribunal, et transmis au tribunal des

conflits par les soins du ministère public et du ministre de la justice.

Alors même que le tribunal, soit d'office, soit sur les conclusions de l'une des parties, se serait déjà déclaré compétent, le préfet n'en devrait pas moins proposer encore le déclinatoire, et attendre la décision du tribunal sur cette proposition, avant d'élever le conflit.

Le déclinatoire préalable à l'arrêté de conflit peut être proposé et le conflit élevé tant qu'il n'est pas intervenu de jugement définitif sur le fond.

Le conflit ne peut jamais être élevé en matière criminelle. Il ne peut l'être en matière correctionnelle que dans les deux cas suivants : 1° lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative; 2° lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartient à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative. Dans ce dernier cas, le conflit ne doit être élevé que sur la question préjudicielle.

La procédure établie en matière d'arrêté de conflit prouve que les conflits d'attributions ne peuvent être élevés ni devant les tribunaux de simple police, ni devant les justices de paix, ni devant les tribunaux de commerce; mais l'administration a la ressource de suivre, en appel, le procès dans lequel sa prérogative lui semble avoir été compromise, et d'élever devant le juge du second degré, le conflit qu'elle n'a pas pu exercer en première instance.

Les conflits d'attributions ne peuvent être élevés que par les préfets. Les parties intéressées ne peuvent que provoquer leur action. En cas d'inaction du préfet, il leur faudrait recourir aux voies, toujours lentes et dispendieuses, de l'appel ou du pourvoi en Cassation.

Le préfet compétent pour élever le conflit en appel est le préfet du département où est situé le tribunal saisi en première instance.

LIVRE II.

LA POLICE.

Titre I.

De la police en général.

CHAPITRE I.

DU ROLE ET DES FONCTIONS DE LA POLICE.

On employait autrefois le mot *police* pour désigner celles des fonctions de l'Etat qui avaient charge de pourvoir aux exigences quotidiennes de la sécurité et du bien publics (1). Aujourd'hui, c'est au mot *administration* que l'usage assigne, dans le langage courant, cette signification. Spécialement affectée, dans la terminologie de l'ancien régime, à l'administration du domaine et des finances de l'Etat, cette expression a pris, en effet, dans nos lois une portée beaucoup plus générale. Elle s'applique, par opposition au mot gouvernement, à toute activité des pouvoirs publics qui n'a pas pour objet la haute direction de l'Etat dans son ensemble. A l'inverse, le mot police ne

(1) C'est ainsi notamment que Domat distingue la police temporelle et la police spirituelle en renfermant sous cette distinction l'administration de l'Etat et celle de l'Eglise. Ainsi encore, au commencement du dix-huitième siècle, dans les onze divisions de son vaste *Traité de la police*, Delamarre a compris une grande partie de l'administration sous les titres suivants : religion, discipline des mœurs, santé, vivres, sûreté, et tranquillité publiques, voirie, sciences et arts libéraux, commerce, manufactures et arts mécaniques, serviteurs, domestiques, manœuvriers et pauvres.

désigne plus actuellement, dans son acception ordinaire, que celle des fonctions de l'Etat qui a spécialement pour objet de protéger la sûreté et la salubrité publiques. « La police est instituée, disait le Code de Brumaire an IV, art. 16, pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. »

Ainsi, la police veille au maintien de la paix et de la sécurité, elle prévient les crimes et les délits qui troublent l'ordre social ou en assure la répression. De là cette division fondamentale de la police, en *police préventive* et en *police répressive*. La police préventive protège la vie, la liberté et la propriété des citoyens, en prévenant les infractions qui pourraient y porter atteinte. Elle prend à cet effet, suivant les circonstances, des mesures individuelles et spéciales, contenant des injonctions ou des prohibitions diverses, ou bien elle a recours à des mesures générales, à de véritables règlements, qui participent de la nature de la loi. Elle signale à ceux qui seraient tentés de commettre des infractions les châtiments que la loi ou les règlements infligent à leurs auteurs et dont la police répressive est chargée d'assurer l'application. De là aussi, sous le nom de *police judiciaire*, celle qui, aux termes des articles 8 et 9 du Code d'Instruction criminelle « recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

CHAPITRE II.

DE LA SEPARATION DE LA POLICE ET DE LA JUSTICE.

La police, qu'elle soit préventive ou répressive, n'a pas mission de rendre la justice. L'application des lois et règlements, le jugement du droit ou du délit, la condamnation du coupable ne lui appartiennent pas. Elle peut seulement à cet effet prêter son concours à l'autorité judiciaire. Partout où la main de la justice peut atteindre, celle de la police doit se retirer ou lui assurer simplement son appui. La sphère d'activité de la police, en un mot, et celle de l'autorité judiciaire ne sauraient être confondues, elles sont naturellement et doivent rester distinctes et séparées.

Longtemps cependant les fonctions de la justice et celles de la police ont été réunies chez nous dans les mêmes mains (1). Les juges seigneuriaux et royaux cumulèrent, dans l'ancien régime, ces attributions d'ordres divers, jusqu'à ce que la police leur eut été enlevée dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Ce fut d'abord un arrêt de règlement de décembre 1561 qui priva les juges seigneuriaux du droit de faire des actes de police générale. Puis, au siècle suivant, un Edit du 15 mars 1667, dû à l'inspiration de Colbert, sépara nettement la police de la justice, dans les degrés inférieurs de la hiérachie judiciaire. « Et comme, est-il dit dans cet Edit, les fonctions de la *justice* et de la police sont souvent incompatibles et d'une trop grande étendue pour être bien exercées par un seul officier, nous aurions résolu de les partager estimant que l'administration de la justice contentieuse et distributive demandait un magistrat tout entier et que d'ailleurs la police qui consiste à assurer le repos du public et des particuliers, à purger la ville de ce qui peut causer des désordres, à procurer l'abondance, à faire vivre chacun selon sa condition et son devoir, demandait aussi un magistrat particulier qui pût être présent à tout. » Un lieutenant général de police fut, en conséquence, institué pour exercer ses fonctions séparément et distinctement du lieutenant civil qui resta préposé à l'administration de la justice.

Un autre Edit d'octobre 1699 établit des lieutenants généraux de police dans toutes les juridictions royales « pour avoir à l'avenir, à l'exclusion de tous autres officiers, l'entière administration de la police, et en faire toutes les fonctions. » Mais, après comme avant ces édits, les Parlements continuèrent à exercer le droit de rendre des arrêts de règlements sur la police, concurremment avec le Conseil du roi dont les arrêts en matière de police générale avaient force de loi.

La Constituante inaugura un ordre nouveau en proclamant la sépa-

(1) De même la plupart des législations reconnaissent à la police un certain pouvoir de correction, elles lui attribuent le droit qui semble nécessaire à l'efficacité de son action de juger et de réprimer elle-même sur place en quelque sorte et sans délai les contraventions à ses règlements. Tout au plus accordent-elles au délinquant qui proteste, le droit de recourir, en appel, à l'autorité judiciaire, de telle sorte que la plupart des contraventions de police sont ainsi liquidées par la police elle-même. Chez nous, aujourd'hui, on est, à l'inverse, resté scrupuleusement fidèle au principe fondamental de la séparation des autorités administratives et judiciaires, et c'est à la justice elle-même, au tribunal de justice de paix transformé en juridiction de simple police, ou, en appel, au tribunal de police correctionnelle, qu'il appartient de statuer dans tous les cas sur les contraventions aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ou municipale.

ration complète et absolue de la police et de la justice, de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Cette séparation n'est pas parvenue toutefois à sa rigoureuse application par rapport à certains fonctionnaires. Le Code des délits et des peines de brumaire an IV (art. 15) avait proclamé et décrété l'incompatibilité absolue de la justice et de la police. Mais le Code d'Instruction criminelle de 1808 n'admet pas cette incompatibilité, de telle sorte que, d'après ce Code, le juge d'instruction est à la fois juge et officier de police judiciaire. Il est, en effet, admis à juger en police correctionnelle l'affaire qu'il a instruite. S'il y a, en principe, incompatibilité entre la justice et la police, cette incompatibilité ne s'étend donc pas toujours en effet et nécessairement à la police judiciaire. Celle-ci a pour mission, d'après le Code de 1808 ,de rechercher les délits, d'en rassembler les preuves, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Auxiliaire de la justice, elle a dû ainsi lui être dans une certaine mesure subordonnée.

CHAPITRE III.

DIVISION DE LA POLICE PRÉVENTIVE EN POLICE POLITIQUE ET EN POLICE ADMINISTRATIVE.

Nous n'avons pas à nous occuper ici de la police judiciaire qui se rattache étroitement à la procédure criminelle. Quant à la police préventive, elle se divise elle-même en police politique et en police administrative. On distingue, en effet, d'après l'objet qu'elle poursuit, une police de l'Etat, police politique gouvernementale, haute police, et une police administrative. La première pourvoit à la sûreté de l'Etat proprement dit, c'est-à-dire du gouvernement, elle prévient les troubles intérieurs, les séditions et les complots. L'autre veille à la paix publique, c'est-à-dire, à la sûreté des individus et au maintien de leurs droits. Elle a charge de les protéger contre la disette et le prix exagéré des subsistances de première nécessité, contre l'invasion et la propagation des maladies contagieuses. Elle a aussi la garde des bonnes mœurs, et elle doit autant que possible prévenir ou diminuer les dangers extérieurs qui les menacent.

Ainsi, tandis que la police politique avec ses attributions d'ordre gouvernemental, garantit la sûreté de l'Etat dans son ensemble, la police administrative, au contraire, donne tous ses soins aux exigences

quotidiennes de la sécurité individuelle. Comme l'administration elle-même, dont elle n'est qu'une branche, et par opposition au gouvernement, elle agit dans le détail des affaires, elle ne dédaigne pas de descendre jusqu'à des mesures particulières d'importance secondaire qui n'attirent pas, en général, l'attention du gouvernement.

Titre II.

De la Police politique.

La police politique de l'Etat, qu'on appelle aussi quelquefois la *haute police*, veille à la sûreté intérieure de l'Etat proprement dit, c'est-à-dire du gouvernement. Elle a charge de prévenir ou de comprimer les troubles et séditions à l'aide des moyens mis par les lois à sa disposition. De nombreuses dispositions législatives ont été, en effet, inspirées par la nécessité de prévenir ou de comprimer les troubles publics et les séditions intérieures. Telles sont les lois qui interdisent les clubs et sociétés secrètes, les associations non autorisées de plus de vingt personnes, les attroupements, celles qui réglementent la liberté de réunion, ou qui restreignent soit la liberté de changer de lieu par l'exigence d'un passeport, soit la liberté de s'armer et de détenir des munitions ou armes de guerre. Telles sont aussi les lois sur l'état de siège et celles qui peuvent porter atteinte à l'inviolabilité de la liberté individuelle.

CHAPITRE I.

DES ARMES ET MUNITIONS PROHIBÉES.

Interdit en 1561 et 1716 à tous ceux qui n'étaient pas gentilshommes, le port des armes fut généralement autorisé et permis par le décret du 20 Août 1789, excepté aux gens sans aveu, métier, profession ni domicile. Il est donc libre à chacun de porter des armes pour sa défense personnelle. Le permis *de port d'armes*, exigé en vue de la chasse par les décrets des 11 juillet 1810 et 4 mai 1812, a pris avec raison, dans la loi du 3 mai 1844, la dénomination mieux appropriée de *permis de chasse* puisqu'il n'est exigé du porteur de l'arme de chasse que pour l'exercice de la chasse.

Mais si le port des armes est libre en principe, il est certaines armes que la loi prohibe et réprouve. C'est ainsi que déjà en 1609 la peine de mort était prononcée contre les porteurs de pistolets de poche. Une déclaration du 23 mars 1728 prohiba la fabrication, le commerce, la vente, l'achat, le port et l'usage des armes secrètes. Cette déclaration est toujours en vigueur aux termes du décret du 12 mars

1806 et la prohibition des pistolets de poche a été renouvelée par une ordonnance du 23 février 1837.

Enfin, la fabrication et la vente des armes de guerre, après avoir été longtemps monopolisées par l'Etat, ont été rendues à la liberté par la loi du 14 Août 1885. Mais celui qui veut se livrer à la fabrication et au commerce de ces armes doit en faire la déclaration au préfet du département dans lequel il crée son établissement. Il doit en outre tenir un registre sur lequel sont inscrits jour par jour l'espèce et le nombre des armes qu'il fabrique, achète ou vend, avec indication de leur destination, des noms et domiciles des vendeurs ou acheteurs.

De même, des peines fiscales rigoureuses sont prononcées contre ceux qui détiennent plus de deux kilogrammes de poudre de chasse.

CHAPITRE II.

DES ATTROUPEMENTS.

Aux mesures prises contre la détention des munitions et armes de guerre se rattachent étroitement celles qui sont relatives aux attroupements. L'attroupement c'est la réunion sur la voie publique. Tout attroupement armé est interdit sur la voie publique et peut être dissipé par la force après deux sommations. L'attroupement non armé qui menace la paix publique est également interdit et peut être dissipé après trois sommations.

L'attroupement est armé, quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, ou lorsqu'un seul de ces individus, porteur d'armes apparentes, n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux là même qui en font partie (Loi du 7 juin 1848, art. 1 et 2).

La sommation est légale lorsqu'elle est faite par le maire, ou l'un de ses adjoints. A leur défaut, il pourrait y être procédé par le commissaire de police, ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore. Un roulement de tambour annonce l'arrivée du magistrat et sépare chaque sommation. (Art. 3).

Une loi du 10 avril 1831 édictait des peines contre ceux qui se rendaient coupables du délit d'attroupement sur la voie publique. Cette loi est aujourd'hui remplacée par la loi précitée du 7 juin 1848 qui prononce également des peines sévères, tant contre ceux qui for-

ment l'attroupement que contre ceux qui provoquent le rassemblement. (Art. 4, 5, 6).

Les peines édictées par le premier paragraphe de l'article 5 ont été déclarées applicables, par la loi du 21-23 juillet 1879 relative à la translation du siége des pouvoirs publics à Paris, à toute provocation, par des discours proférés publiquement, ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres ou à l'une d'elles de pétitions, déclarations ou adresses.

Les poursuites dirigées pour crime ou délit d'attroupement ne font d'ailleurs aucun obstacle à la poursuite pour crimes ou délits particuliers qui auraient été commis au milieu des attroupements. (Art. 7).

CHAPITRE III.

DES ASSOCIATIONS ET RÉUNIONS.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Ce ne sont pas seulement les attroupements qui, en raison des dangers qu'ils peuvent offrir pour la sécurité de l'Etat, attirent l'attention de la police politique. Il en est encore ainsi des associations et des simples réunions elles-mêmes. La réunion, c'est le concours passager et transitoire de plusieurs personnes dans le même lieu ; l'association, au contraire, c'est l'entente et le concert permanent de plusieurs personnes qui poursuivent en commun un but déterminé et se réunissent périodiquement à des époques fixes. « J'ai entendu souvent dans le cours de cette discussion, disait à la Chambre des députés M. Martin du Nord rapporteur de la loi du 11 avril 1834 sur les Associations, confondre deux choses qui ne doivent point être confondues : les réunions et les associations... Vous savez la différence qui existe entre une association et une réunion. Les réunions ont pour cause des événements imprévus, instantanés, temporaires, le motif venant à cesser la réunion cesse avec lui. Les associations, au contraire, ont un but déterminé et permanent ; un lien unit entre eux les associés. Le plus souvent, une cotisation vient pourvoir aux moyens d'exécution, des conventions soit verbales, soit écrites,

leur donnent un caractère de permanence qui les fait facilement discerner » (1). Le but que poursuivent les associations et les réunions est tantôt religieux ou moral et tantôt aussi politique ou littéraire, car l'absence d'un intérêt pécuniaire est le trait caractéristique qui distingue l'association des sociétés civiles ou commerciales dont s'occupent le Code civil et le Code de commerce.

Les réunions et les associations ne diffèrent pas moins d'ailleurs par les règles auxquelles elles sont soumises que par la nature qui leur est propre. Exposons d'abord les règles relatives aux associations.

SECTION II.

DES ASSOCIATIONS.

I. *L'article 291 du Code pénal.*

Toute collectivité reconnue ou tolérée forme par là même un petit Etat qui est plus ou moins rival du grand. C'est pour ce motif que sous le premier Empire l'article 291 du Code pénal, qui est toujours en vigueur, a subordonné à l'autorisation préalable du gouvernement toute association de plus de vingt personnes dont le but est de se réunir à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres. L'article 292 du même Code punit d'une amende de 16 à 200 francs les directeurs, chefs ou administrateurs des associations de plus de vingt personnes non autorisées. Mais dans le nombre des associés ne doivent pas être comprises les personnes domiciliées dans la maison où l'association se réunit. Pour accorder l'usage de sa maison ou de son appartement, en tout ou en partie, à une société même autorisée, il faut d'ailleurs la permission de l'autorité municipale. Cette permission est exigée dans un intérêt de police (art. 294 Cod. pén.).

II. *La loi du 10 avril 1834.*

En faisant des associations de plus de vingt personnes, non autorisées, des associations illicites, le Code pénal n'avait pas prévu le cas où une association prohibée se fractionnerait en plusieurs sections ou sociétés particulières, affiliées les unes aux autres et ayant chacune moins de vingt membres. Ce moyen d'échapper à la loi fut celui que mit en œuvre le parti révolutionnaire sous la Restauration. Mais, après 1830, les

(1) Moniteur du 22 mars 1834.

progrès rapides de la société nouvelle des *Droits de l'homme* effrayèrent le gouvernement, qui présenta aux Chambres en 1834 un projet de loi destiné à compléter les dispositions du Code pénal sur les associations illicites, et à empêcher que ses dispositions pussent être, à l'avenir, éludées. Ce projet est devenu la loi du 10 avail 1834, qui déclare dans sa première disposition que l'article 291 du Code pénal est applicable aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en fractions d'un nombre moindre et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués.

III. *Critiques dont la loi de 1834 a été l'objet et limites de son application.*

Cette aggravation de la législation impériale fut vivement attaquée à la tribune des deux chambres. La liberté d'association, disait-on, est un droit naturel dont l'exercice peut donner lieu à des abus qui doivent être réprimés, mais l'usage de cette liberté ne saurait être astreint et subordonné à la nécessité d'une autorisation préalable que le gouvernement serait toujours maître d'accorder ou de refuser arbitrairement. On exprimait d'ailleurs la crainte que le régime préventif de l'autorisation préalable ne fût un obstacle à la formation de plusieurs associations utiles, irréprochables.

Au cours des débats, plusieurs amendements qui avaient pour objet de mettre les associations inoffensives en dehors des prescriptions et des prohibitions qu'il s'agissait d'édicter furent proposés, mais ils furent tous rejetés en masse et de parti pris. C'est ainsi que tout en reconnaissant à la loi le caractère d'une mesure exclusivement dirigée contre les associations politiques et révolutionnaires, on se refusa néanmoins à exempter formellement de ses dispositions, les associations scientifiques, religieuses ou charitables. On craignait qu'à la faveur de ces dispositions, les sociétés qu'il s'agissait d'atteindre n'échapassent à la répression. « Si on laisse aux associations, disait le journal des Débats (1), un prétexte soit religieux, soit scientifique, soit littéraire, la lutte devient inutile; car elles se jetteront toutes dans l'exception que la loi consacrera, et, pour nous servir de l'énergique expression de M. Dupin, « elles se précipiteront toutes par la porte qui restera ouverte ».

Au reste, si la loi devait être générale, tous, ministres, membres de la Commission, orateurs de la majorité proclamaient à l'envi qu'elle

(1) 22 mars 1834.

ne serait jamais une entrave pour d'autres associations que celles contre lesquelles le gouvernement aurait de justes motifs de se mettre en garde. « Votre commission, disait le rapporteur (1), ne partage pas les inquiétudes qu'on prétend s'être élevées dans quelques esprits; on comprend même difficilement qu'on les ait conçues sérieusement. Il ne peut pas être vrai que désormais la liberté des associations sera enchaînée au point que les entreprises les plus utiles, les plus philanthropiques ne pourront plus se faire jour : il n'est pas vrai que sous ce rapport il n'y aura plus d'autre régle que le capricieux vouloir ou les passions tracassières d'un ministre. Cet abus intolérable de la loi s'est-il jusqu'à présent révélé? Les associations en faveur desquelles on élèvera la voix n'ont-elles pas été de tout temps protégées et encouragées? Peut-on croire qu'aujourd'hui après la révolution de juillet, le pouvoir ose compromettre à ce point sa responsabilité? Si un ministre était assez mal avisé, s'il était assez coupable pour méconnaître les devoirs de sage appréciation que la loi lui impose, la censure de l'opinion publique, le blâme des chambres législatives en ferait bonne et prompte justice. »

IV. *Les syndicats professionnels.*

La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels dispense de toute autorisation les associations ou syndicats de plus de vingt personnes exerçant la même profession, des métiers similaires, ou des professions connexes, lorsque ces associations ou syndicats ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. (Art. 2 et 3).

Les syndicats professionnels, lorsqu'ils sont régulièrement constitués, ont le droit d'ester en justice. Ils peuvent posséder et acquérir dans de certaines limites et jouissent ainsi de la personnalité civile.

Il sont en outre autorisés à se concerter entre eux pour l'étude et la défense de leurs intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. (Art. 6 et 5).

Enfin, et encore bien que l'objet exclusif de ces syndicats soit l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, ils peuvent, sans autorisation, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraite — ils peuvent librement créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail. — Ils peuvent être consultés sur

(1) Rapport présenté à la Chambre des députés le 6 mars 1834.

tous les différends et toutes les questions qui se rattachent à leur spécialité.

SECTION III.

DES RÉUNIONS PUBLIQUES ET PRIVÉES.

I. *La législation antérieure.*

La loi du 10 avril 1834 ne visait que les associations et il a été soutenu qu'elle ne portait aucune atteinte à la liberté des simples réunions. Mais, après le coup d'Etat de décembre 1851, un décret-loi du 25 mars 1852 assujettit toutes les réunions ou associations, quel qu'en fût l'objet, les réunions électorales elles-mêmes, aux dispositions des articles 291 à 294 du Code pénal. Les réunions privées échappèrent seules à la nécessité de l'autorisation préalable du gouvernement, alors même qu'elles devaient grouper plus de vingt personnes.

Les réunions se divisent, en effet, en réunions publiques et en réunions privées. Dans une *réunion publique*, toute personne qui se présente doit être admise, tantôt sans condition ni réserve, d'autrefois sous certaines conditions seulement ; les *réunions privées*, au contraire, ne peuvent comprendre que des personnes déterminées auxquelles des invitations nominatives et personnelles ont été adressées.

II. *La loi du 30 juin 1881.*

Aujourd'hui, d'après la loi du 30 juin 1881, sur la liberté de réunion, les réunions privées continuent à jouir d'une entière liberté. Les réunions publiques sont affranchies de l'autorisation préalable à laquelle les assujettissait le décret-loi du 25 mars 1852, mais la tenue en est sévèrement réglementée. « Les réunions publiques sont libres, dit l'article 1er de la loi du 30 juin, elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous certaines conditions déterminées ».

Ces conditions sont les suivantes :

1° Les réunions publiques doivent être précédées d'une déclaration signée par deux personnes jouissant de leurs droits civils et politiques et dont l'une est domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. La déclaration doit être faite au préfet, au sous-préfet, ou au maire, et elle doit en outre faire connaître si l'objet de la réunion est une conférence, une discussion publique, ou s'il s'agit d'une réunion électorale.

2° Il faut qu'il y ait un délai de 24 heures au moins entre le reçu de la déclaration et la réunion.

3° Chaque réunion doit avoir un bureau composé de trois personnes au moins. Ce bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration, d'interdire enfin tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit. Les membres du bureau, et, jusqu'à la formation du bureau, les signataires de la déclaration sont responsables des infractions à la loi.

4° Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire peut assister à la réunion. Il choisit sa place, mais il n'a le droit de dissoudre la réunion que s'il en est requis par le bureau ou s'il se produit des collisions et voies de fait.

5° Aucune réunion publique ne peut être tenue sur la voie publique et elle ne saurait, en principe, se prolonger au delà de onze heures du soir.

III. *Dispositions particulières aux réunions électorales.*

Les réunions électorales sont l'objet, dans la loi du 30 juin, de quelques dispositions particulières. Elles jouissent de certains avantages et sont affranchies de quelques-unes des prescriptions ordinaires.

C'est ainsi que pour les réunions de cette nature, c'est-à-dire pour celles qui ont pour objet le choix ou l'audition de candidats aux fonctions publiques, le délai de vingt-quatre heures au moins qui doit intervenir entre le reçu de la déclaration et la réunion est ramené à deux heures. Tout délai est même supprimé, lorsque deux tours de scrutin doivent avoir lieu le même jour. Mais, en retour, on ne peut admettre aux réunions électorales que les électeurs de la circonscription, les candidats, les membres des deux chambres et le mandataire de chacun des candidats.

SECTION IV.

DES CLUBS.

« Les clubs, dit l'article 7 de la loi du 30 juin 1881, demeurent interdits. »

Cette disposition n'est d'ailleurs que l'application de l'article 291 du Code pénal. Les clubs sont, en effet, des réunions publiques périodi-

ques qui se tiennent à des jours marqués entre des membres affiliés et associés pour un but déterminé. Ils comportent un directeur, des cotisations, tout ce que suppose une action commune et ordinairement l'affiliation à d'autres clubs. Cette affiliation des clubs les uns aux autres leur permet une organisation politique et leur donne prise contre le gouvernement. Comme les associations, à la nature desquelles ils participent, les clubs tombent donc sous le coup de la loi pénale, lorsqu'ils réunissent sans l'autorisation préalable de l'administration plus de vingt personnes.

CHAPITRE IV.

DES RESTRICTIONS DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE.

SECTION I.

DES PASSEPORTS.

Lorsque la sécurité publique l'exige, des restrictions de diverses natures peuvent être apportées à la liberté individuelle. L'une de ces restrictions consiste dans la nécessité d'un passeport pour se transporter, à l'intérieur du pays, d'un lieu dans un autre.

C'est l'Assemblée législative qui par son décret du 1er février 1792 institua les passeports à l'intérieur. « Le salut de l'empire exige, dit le décret, la surveillance la plus active : toute personne qui voudra voyager dans le royaume sera tenue, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, de se munir d'un passeport. » Etablie d'abord à titre provisoire, cette mesure prit ensuite un caractère définitif. « Nul, dit la loi du 10 vendémiaire an IV, ne pourra quitter le territoire de son canton, ni voyager sans passeport. »

SECTION II.

DES ARRESTATIONS PAR MESURE DE HAUTE POLICE.

On a vu aussi, dans certaines circonstances, la liberté individuelle elle-même, c'est-à-dire à proprement parler le droit de n'être ni arrêté ni détenu arbitrairement, perdre son inviolabilité vis-à-vis du gouvernement. C'est ainsi notamment que par mesure de haute police des pri-

sons d'Etat « destinées à recevoir des individus qu'il n'était convenable ni de traduire devant les tribunaux ni de mettre en liberté » furent instituées par le décret du 3 mars 1810. De même, sous la Charte de 1814, des lois exceptionnelles conférèrent au Gouvernement le droit de faire arrêter et détenir, sans jugement, les individus prévenus de complot contre la sûreté de l'Etat. Il n'y eut, à l'inverse, sous la Charte de 1830, aucune arrestation opérée par mesure de haute police, mais sous la seconde république et le second empire on vit reparaître différentes lois et mesures de sûreté générale.

Au reste, en dehors des circonstances extraordinaires où l'inviolabilité de la liberté individuelle est, en quelque sorte, suspendue, l'arrestation et la détention préventives d'un prévenu, qui sont quelquefois des nécessités pour l'instruction, ne peuvent être ordonnées que par le juge d'instruction ou la Chambre des mises en accusation. C'est seulement en cas de flagrant délit que le procureur de la République, les officiers de police judiciaire, et les préfets chefs de la police administrative, ont le droit d'arrestation préventive sans mandat décerné par le juge. La liberté provisoire avec ou sans caution peut ou doit toujours être d'ailleurs accordée au prévenu suivant les distinctions établies par la loi pénale.

SECTION III.

DES MESURES PRISES A L'ÉGARD DES ÉTRANGERS.

Les étrangers peuvent toujours être expulsés du territoire par mesure de haute police. Ceux qui, n'ayant pas été admis à domicile, arrivent dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, sont tenus de faire à la mairie, dans les huit jours de leur arrivée, et en justifiant de leur identité, une déclaration de résidence. Il est tenu, à cet effet, dans chaque mairie, un registre d'immatriculation des étrangers, suivant la forme déterminée par un arrêté ministériel. — Un extrait de ce registre est délivré au déclarant dans la forme des actes de l'état civil et moyennant les mêmes droits. — En cas de changement de commune, l'étranger doit faire viser son certificat d'immatriculation, à la mairie de sa nouvelle résidence, dans les deux jours de son arrivée.

L'étranger qui n'aurait pas fait, dans le délai déterminé, la déclaration qui lui est imposée par la loi, ou qui refuserait de produire son certificat à la première réquisition, serait passible d'une amende de 50 à 200 francs. Toute personne qui emploierait sciemment un étranger non muni du certificat d'immatriculation encourrait une amende de

simple police. (Loi du 8 août 1893, relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national).

CHAPITRE V.

DE L'ÉTAT DE SIÈGE.

SECTION I.

NATURE DE L'ÉTAT DE SIÈGE ET DES DROITS QU'IL CONFÈRE A L'AUTORITÉ MILITAIRE.

Parmi les mesures de sûreté générale, il convient de placer au premier rang la mise en état de siège qui peut être prononcée dans certaines circonstances exceptionnelles. L'état de siège, c'est l'état du pays en cas d'investissement par la guerre étrangère ou par une insurrection à main armée. La déclaration de l'état de siège et ses effets sont aujourd'hui régis par la loi du 3 avril 1878, par celle du 9 août 1849, par le décret du 24 décembre 1811 et par la loi du 10 juillet 1791.

L'état de siège substitue, en principe, la police et l'autorité militaires à l'autorité civile. Les attributions qu'il confère à l'autorité militaire sont d'ailleurs différentes suivant que la déclaration concerne des places de guerre et postes militaires ou d'autres lieux et villes qui n'ont pas ce caractère.

Dans les places militaires, et en cas de guerre étrangère, les effets de l'état de siège sont encore aujourd'hui déterminés par la loi du 10 juillet 1791 et le décret du 24 décembre 1811. Mais, dans les cas ordinaires, l'autorité militaire n'a que les droits fixés par la loi du 9 août 1849. Ces droits sont les suivants :

1° Le droit d'éloigner, nonobstant l'inviolabilité de la liberté individuelle, les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège.

2° Le droit d'interdire les publications de presse et les réunions.

3° Le droit d'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement.

4° Le droit de faire, malgré l'inviolabilité du domicile, des perquisitions de jour et de nuit chez les citoyens.

5° Enfin, le droit de saisir les tribunaux militaires de la connaissance des crimes contre la sûreté de l'Etat, la Constitution, l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices. (art. 8 et 9).

Nonobstant l'état de siége, les citoyens continuent du reste à exercer tous ceux de leurs droits dont la jouissance ne leur a pas été expressément enlevée. L'autorité civile reste investie de celles de ses attributions dont l'autorité militaire ne l'a pas formellement dessaisie. Celle-ci n'a d'ailleurs compétence que pour le maintien de l'ordre et de la police. (art. 7.)

SECTION II.

DES AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR LA MISE EN ÉTAT DE SIÈGE.

Suivant la loi du 10 juillet 1791, l'état de siège ne pouvait être déclaré que par un décret du pouvoir législatif, ou, dans l'intervalle des sessions, par une proclamation du roi, subordonnée et soumise à l'approbation de l'Assemblée.

Aujourd'hui, c'est la loi du 3 avril 1878 qui détermine les autorités auxquelles il appartient de déclarer l'état de siège. Il faut en principe une loi, c'est-à-dire un acte du pouvoir législatif pour la déclaration de l'état de siège. Cette loi ne peut être rendue qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Elle doit fixer les lieux auxquels s'applique l'état de siége et le temps de sa durée. Ce temps peut d'ailleurs être ensuite prorogé.

En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut déclarer l'état de siége de l'avis du Conseil des ministres. Mais alors les Chambres se réunissent de plein droit, deux jours après ; elles maintiennent ou lèvent l'état de siége. En cas de dissentiment entre elles, l'état de siége est levé de plein droit. De plus, en cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourrait pas être déclaré, même provisoirement, par le Président de la République. Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du Conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siége dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les colléges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible. (art. 1 à 5).

Dans les places de guerre et postes militaires la déclaration de l'état

de siège peut être faite par le commandant militaire, à charge d'en référer immédiatement au gouvernement.

De même, dans les colonies françaises, la déclaration de l'état de siège peut être faite par le gouverneur, qui en rend immédiatement compte au Chef de l'Etat. (art. 6, art. 4 et 5 de la loi du 9 Août 1849.)

Titre III.

De la police administrative.

Garantir la sûreté individuelle et la salubrité publique, protéger la vie, les droits et la santé de tous, tel est l'objet que la police proprement dite ou police administrative doit poursuivre. Dans ce but, elle a notamment à défendre la société contre la disette et le prix exagéré des subsistances. Il lui faut aussi prendre soin des pauvres, c'est-à-dire des individus qui, dépourvus de moyens d'existence, constituent un danger pour la société. Elle doit également étendre sa sollicitude sur la santé publique, la protéger et écarter les dangers qui la menacent. Il est enfin dans ses attributions normales et légitimes de veiller sur les bonnes mœurs, de prévenir ou de diminuer les dangers extérieurs qui les menacent. C'est dans ces différentes manifestations de son activité que nous allons étudier la police administrative.

CHAPITRE I.

DE LA POLICE DES SUBSISTANCES.

A Rome une magistrature importante, celle des Ediles avait charge de pourvoir à ce que la ville fut toujours approvisionnée de grains. Les Empereurs eurent aussi ce soin, et on sait que c'est par des distributions régulières de vivres qu'ils répondaient au fameux *panem et circenses* de la plèbe romaine.

C'est sans doute, en principe, à la liberté des mouvements et des spéculations du commerce qu'il convient d'abandonner le soin des approvisionnements du pays, et, pour écarter la disette, ou en adoucir les rigueurs, il suffit le plus souvent de favoriser cette liberté en supprimant les entraves qui s'opposeraient à la circulation des grains. Mais des circonstances extraordinaires peuvent se produire et réclamer impérieusement l'intervention de l'Etat. Celui-ci peut être appelé à décreter par exemple la suppression des droits d'entrée, à faciliter les transports de vivres, à frapper même au besoin l'exportation. Il n'est pas impossible d'ailleurs que dans ses spéculations le commerce sacrifie l'intérêt des populations à la réalisation de profits particuliers. Les pouvoirs publics ne sauraient demeurer indifférents en présence d'ac-

caparements usuraires qui troubleraient artificiellement, au profit de quelques privilégiés, le marché des subsistances. Ils sont tenus de veiller à ce que les habitants puissent vivre rapprochés les uns des autres sans que leur agglomération dans les grands centres fournisse à quelques-uns l'occasion et le moyen de les exploiter, sans que la prétendue liberté de quelques agioteurs devienne la servitude et l'oppression du plus grand nombre.

La liberté de circulation des grains à l'intérieur a été définitivement établie par une loi de l'Assemblée Constituante du 24 septembre 1791 et confirmée par un décret de l'Empire du 4 mai 1812. Ce décret prohibe l'accaparement, mais il ne prononce aucune peine contre les accapareurs. C'est à la police qu'il appartient d'en assurer l'exécution en faisant défense suivant les circonstances de garder et d'emmagasiner des grains ou farines.

CHAPITRE II.

DE LA POLICE DES PAUVRES.

SECTION I.

DES PAUVRES VALIDES.

1. *Des ateliers de charité.*

Les pauvres, les mendiants, ou d'une manière générale les individus dépourvus de tous moyens d'existence, constituent un danger pour la société. Dans l'intérêt des personnes, des propriétés et de la tranquillité publique, la police doit donc veiller sur eux et pourvoir à leur subsistance. Mais, il importe, à ce point de vue, de distinguer ceux qui ne se trouvent dans le besoin que par suite de certaines circonstances accidentelles et passagères des pauvres véritables, et parmi ceux-ci les mendiants infirmes et réduits à l'impuissance qui ne peuvent pas travailler des mendiants valides, qui pourraient, mais qui ne veulent pas travailler. A ceux qui ne souffrent que par suite d'une crise transitoire, il suffira le plus souvent de procurer quelques ressources momentanées et du travail. L'Etat devra surtout se proposer d'encourager et de favoriser leurs efforts, car c'est à eux avant tout qu'il appartient de se sauver eux-mêmes par leur initiative et leur énergie.

Suivant un décret du 25 juillet 1791, quand la masse du travail

particulier ne suffit plus à la masse des travailleurs, des *ateliers de charité* doivent être organisés dans chaque département de manière à produire des travaux d'utilité générale, et à offrir des secours temporaires. Les ateliers de charité sont une institution de l'ancien régime (1), qui fut sous Louis XVI étendue à toutes les provinces. Le tarif du prix de la journée est dressé par le préfet ; et la police de ces établissements est régie par le décret précité du 25 juillet 1791.

Il convient d'ailleurs de remarquer que l'Etat ne saurait être obligé de procurer, à tout homme valide, un travail suffisamment rémunérateur. Le prétendu droit au travail n'existe pas, parce qu'il est impossible de décréter la consommation obligatoire et que si la production dépasse les limites des besoins, force est bien de fermer les ateliers publics. La fermeture des ateliers nationaux fut, on le sait, en 1848, le signal des sanglantes journées de juin.

II. *Des dépôts de mendicité.*

Les mendiants valides qui peuvent se suffire à eux-mêmes et qui ne sont pauvres que par leur paresse ou leurs débauches doivent être poursuivis par des mesures de rigueur. Sous Saint Louis ils étaient bannis, Louis XIV les soumit à la justice expéditive et sommaire des des prévôts de la maréchaussée qui les condamnaient aux galères perpétuelles. Aujourd'hui, ils peuvent être saisis et arrêtés par simple mesure de police et conduits au *dépôt de mendicité* où ils sont soumis à la loi du travail, conformément aux règlements de l'établissement. Les dépôts de mendicité sont eux aussi une institution de l'ancien régime (2). A la veille de la révolution, il y en avait trente-trois, un par province. Napoléon conçut le projet d'extirper par ce moyen la mendicité et à la suite du décret du 5 juillet 1808 qu'il rendit sur cet objet on créa, de 1809 à 1811, des dépôts de mendicité dans 87 départements de l'Empire. Mais dans la suite ces dépôts n'ont pas tous été conservés et maintenus.

SECTION II.

DES PAUVRES INFIRMES.

I. *Historique.*

Les véritables pauvres, les mendiants infirmes sont dignes à tous égards d'attirer l'attention et la sollicitude, les secours et les soins de

(1) Edit du 15 avril 1685.

(2) Ordonn. 1764. Arrêt du Conseil d'Etat du 21 septembre 1767.

l'Etat. C'est pour eux que l'assistance publique a été organisée. L'idée première de cette assistance appartient à l'Eglise. Ses biens, quand ils ne tombèrent pas entre les mains de l'Etat, furent pour les pauvres une source permanente de revenus, et elle ne cessa jamais, d'autre part, dans le cours des âges, de se dévouer au soulagement de toutes les misères. En 567, le deuxième concile de Tours ordonna pour la France que « chaque cité eût, dans la mesure de ses forces, à nourrir ses pauvres ; chaque prêtre de la campagne et chaque citoyen devait se charger du sien (1) ». Il était d'ailleurs naturel de confier ainsi à la cité, avant tous autres, le soin de l'assistance publique, car la commune n'est à certains égards qu'une famille agrandie. Elle sert aussi en quelque sorte, dans de nombreuses circonstances, d'intermédiaire obligé entre ses habitants et l'Etat. Mieux que l'Etat, la cité se trouve du reste en situation de connaître et d'apprécier avec les besoins individuels de ses pauvres les moyens d'y porter remède. C'est ainsi que le principe fondamental sur lequel repose encore aujourd'hui notre législation en matière de bienfaisance et d'assistance légales, à savoir que chaque commune est chargée d'assister les pauvres qu'elle renferme dans son sein se trouvait déjà consacré, au sixième siècle, par les dispositions du concile de Tours. Charlemagne tint la main à ce que les règles des saints canons sur le secours des pauvres fussent religieusement observées (2), et Saint Louis, chacun le sait, ne négligea rien pour soulager les malheureux.

L'Edit de 1662, qui établit la taxe des pauvres, fut, comme toutes les institutions de bienfaisance des XVII[e] et XVIII[e] siècles, l'une des manifestations du mouvement charitable que suscita Saint Vincent de Paul. Cette taxe était répartie sur tous les habitants de Paris, par le bureau général des pauvres, qui était composé d'ecclésiastiques, de bourgeois et de conseillers au Parlement ; elle resta en usage jusqu'en 1789.

La taxe des pauvres se présente nécessairement comme une charge que supporte la société, mais elle n'a jamais eu chez nous le même caractère qu'en Angleterre, c'est-à-dire celui d'un impôt ou d'une dette dont les pauvres auraient eu le droit strict et rigoureux de réclamer en leur faveur le paiement. Sans doute, en France comme en Angleterre, l'assistance publique est une dette sociale. Mais au lieu de dériver du devoir de justice, elle n'a chez nous sa source que dans le devoir de la charité. Les secours ne sont pas dus aux pauvres, en stricte justice, ils ne sont pas rigoureusement exigibles, ils constituent des œuvres de charité et de bienfaisance qui méritent leur reconnaissance.

(1) Concil. turon. II. art. 5.

(2) Capitul., anno 789. c. 73.

Le caractère obligatoire qu'a pris la taxe des pauvres en Angleterre a produit d'ailleurs, dans ce pays, les plus désastreux effets. Etablie sous Elisabeth, elle n'avait été introduite d'abord que pour les infirmes incapables de travailler, paralytiques, estropiés, aveugles et vieillards. Mais ensuite on secourut aussi les ouvriers sans ouvrage, et finalement les vagabonds eux-mêmes qui ne voulaient pas travailler. Le mal devint bientôt intolérable. Aussi, par un décret du 16 décembre 1790, l'Assemblée Constituante prit soin de proclamer que le travail est le seul secours qu'un gouvernement sage puisse, et non pas doive, offrir à ceux que leur âge ou leurs infirmités n'empêchent pas de s'y livrer. C'est sur ce principe que reposent nos intitutions de charité ou d'assistance publique.

II. *Des institutions nationales d'assistance.*

L'assistance publique, en principe, est communale, c'est-à-dire que chaque commune, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, a charge de ses pauvres. Les établissements de bienfaisance, hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance, sont donc aussi, en général, communaux, et ce n'est que par exception qu'ils appartiennent aux départements ou à l'Etat. On compte neuf établissements généraux de bienfaisance qui relèvent directement de l'Etat et dans lesquels sont secourues des infirmites, qui, par leur nature spéciale, s'accommoderaient mal des moyens dont peuvent disposer les communes ou les départements. Ce sont les Quinze-Vingts destinés aux aveugles, la maison de Charenton, l'institution des Sourds-Muets, celle des Jeunes-Aveugles, l'asile de Vincennes, etc. Ces établissements constituent des établissements publics pouvant acquérir, aliéner, posséder, suivant les régles tracées pour les hospices. Il sont tous administrés suivant les mêmes régles et soumis aux mêmes principes de comptabilité. (Ordonn. 21 février 1841).

Que ce soit d'ailleurs la commune, le département ou l'Etat qui l'accorde, l'assistance publique est toujours, en principe, facultative, elle ne saurait constituer un droit pour l'assisté. Il en est autrement des aliénés et des enfants abandonnés. Les uns et les autres ont droit à une assistance qui ne saurait leur être refusée et que la loi, comme nous le verrons, met en grande partie à la charge des départements. De même, une loi récente du 15 juillet 1893 a mis à la charge des communes, du département et de l'Etat, pour lesquels elle constitue une dépense obligatoire, l'assistance médicale gratuite à laquelle a droit, aux termes de l'article Ier de cette loi, tout Français malade, privé de ressources. Les étrangers malades, privés de ressources, sont suivant

le même article assimilés aux Français, et ils ont droit eux aussi à l'assistance médicale gratuite, toutes les fois que le gouvernement a passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine. C'est d'ailleurs en traitant des établissements communaux d'assistance publique, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance et bureaux d'assistance, que nous nous occuperons de l'assistance médicale gratuite telle qu'elle a été organisée par la loi précitée.

SECTION III.

DES INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE.

Si les institutions de bienfaisance ou d'assistance soulagent la misère, les institutions de prévoyance la préviennent, en favorisant l'épargne ; elles sont donc dignes à ce titre de la sollicitude de l'Etat et elles méritent tous les encouragements du pouvoir. Les sociétés de secours mutuels, les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs qu'une loi récente du 29 juin 1894 a organisées, les caisses d'épargne, les caisses de retraite pour la viellesse et les monts-de-piété, figurent, au premier rang, parmi les créations de cet ordre. Occupons-nous seulement ici des caisses d'épargne, des caisses de retraite pour la vieillesse et des monts-de-piété.

I. *Des caisses d'épargne.*

Les caisses d'épargne font un puissant appel à l'esprit d'ordre et d'économie, car elles sont destinées à faire fructifier les plus petites épargnes. D'origine encore récente, elles ont été déjà l'objet de nombreuses dispositions législatives. C'est à leur occasion que la jurisprudence de la Cour de Cassation a été appelée à décider que les simples établissements d'utilité publique, tels que les caisses d'épargnes, ne jouissent point, à la différence des établissements publics proprement dits, de l'hypothèque légale que l'article 2121 du Code civil confère aux établissements publics sur les biens de leurs comptables, pour la conservation des droits et créances qu'il peuvent avoir à exercer contre eux (arrêt du 8 juillet 1856).

A l'inverse, tandis que les établissements publics ne peuvent ester en justice sans l'autorisation du Conseil de préfecture, les caisses d'épargne, simples établissements d'utilité publique, peuvent ester en justice, transiger et procéder à tous les actes de la vie civile sans autre autorisation que celle qui est exigée par leurs statuts.

II. *Des caisses de retraite.*

Les caisses de retraite ont, en général, pour objet de faciliter les moyens de s'assurer la ressource d'une rente viagère pour le temps où on sera mis hors d'état de travailler. Il était, on le comprend sans peine, du plus haut intérêt, d'encourager la formation de caisses de cette nature, soit pour les ouvriers dans certaines villes manufacturières, soit pour les prêtres ou desservants pauvres et infirmes. De là deux sortes d'institutions : 1° des caisses de retraite autorisées par le Conseil d'État, après vérification de leurs statuts, comme établissements d'utilité publique et capables à ce titre de recevoir, d'acquérir et de posséder. 2° la caisse générale dite caisse des retraites pour la vieillesse, qui est née de la loi du 18 juin 1850, et qu'ont successivement perfectionnée les lois du 12 juin 1861 et du 4 mai 1864, celles du 29 janvier 1884 et du 20 juillet 1886.

III. *Des monts-de-piété.*

On classe ordinairement les *monts-de-piété* parmi les institutions de prévoyance, mais on pourrait avec plus de raison peut-être les ranger parmi les établissements de crédit, car ils sont à proprement parler des maisons de prêt sur gage. Fondés en Italie au XVe siècle pour procurer de l'argent aux personnes embarrassées ou nécessiteuses, ils furent introduits en France au XVIIe pour combattre l'usure énorme des Juifs qui prêtaient sur gages à la classe ouvrière.

Les monts-de-piété ont le monopole du droit d'effectuer le prêt sur gage par simple reconnaissance, avec faculté de le faire vendre aux enchères publiques dans un délai fixé et sans l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 2073 à 2084 du Code civil. Une loi du 24 juin 1851 a déterminé leur organisation. Ils sont institués, avec l'assentiment des conseils municipaux, par des décrets du Président de la République, comme établissements d'utilité publique. Ce sont par conséquent des personnes morales, capables de posséder et d'acquérir, de recevoir des dons et legs, etc.

CHAPITRE III.

DE LA POLICE SANITAIRE ET DES ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES, OU INCOMMODES.

SECTION I.

DE LA POLICE SANITAIRE.

Les objets qui sont du ressort de la police sanitaire sont nombreux. Elle a notamment pour mission de surveiller l'exercice de la médecine et de la pharmacie, de prévenir et de combattre les maladies contagieuses et les épidémies.

I. *De l'exercice de la médecine et de la pharmacie.*

Les professions de médecins, chirurgiens, officiers de santé, dentistes et sages-femmes sont soumises à certaines conditions d'aptitude et de diplôme, sans monopole ni limitation de nombre. (Loi du 19 vendémiaire an XI. Décret du 22 août 1854. Loi du 30 novembre1892 sur l'exercice de la médecine.)

Néanmoins, conformément à un avis du Conseil d'État du 28 vendémiaire an XIV, les soins et les conseils gratuits échappent à l'application des peines qui répriment l'exercice illégal de la médecine.

Les pharmaciens sont eux-mêmes soumis comme les médecins à certaines conditions de capacité et de diplôme. En outre, l'exercice de la pharmacie est étroitement et sévèrement réglementé, mais les pharmaciens ont le droit reconnu de poursuivre ceux qui vendraient, en dehors des conditions légales et sans patente, des médicaments. (Loi du 21 germinal an XI. Loi du 29 pluviôse an XIII. Déclaration du 25 avril 1777.) Toutefois, dans les bourgs, villages ou communes où il n'y aurait pas de pharmacien ayant officine ouverte, les officiers de santé et les médecins pourraient fournir des médicaments simples ou composés aux personnes près desquelles ils seraient appelés, mais sans avoir le droit de tenir une officine ouverte. (Loi du 21 germinal an XI, art. 27.)

De même, d'après un usage constant, la sœur ou la religieuse qui visite et assiste le malade pauvre peut faire usage de quelques préparations pharmaceutiques sans encourir la peine de la prohibition légale.

Les droguistes et les herboristes sont soumis à des conditions analo-

gues à celles qui régissent la pharmacie. (Loi du 21 germinal an XI. Décret du 22 août 1854.)

II. *Des remèdes secrets et de la vente des substances vénéneuses.*

Ce ne sont pas seulement du reste les préparations médicinales faites par d'autres que les pharmaciens qui sont, en principe, interdites ; la loi prohibe également les *remèdes secrets*, c'est-à-dire ceux dont la composition n'est connue que de l'inventeur, à moins que ces remèdes n'aient été approuvés par l'autorité compétente. (Décret du 25 prairial an XIII. Décret du 18 août 1810. Décret du 3 mai 1850. Loi du 21 germinal an XI.)

Des précautions rigoureuses sont imposées à tous ceux qui sont, par état, dépositaires des substances vénéneuses et chargés de leur débit, pour la vente, l'achat et l'emploi de ces substances. (Loi du 19 juillet 1845. Ordonnance du 29 octobre 1846.) C'est ainsi que la vente des substances vénéneuses ne peut être faite, pour l'usage de la médecine, que par les pharmaciens, et sur la prescription d'un médecin, chirurgien, officier de santé, ou d'un vétérinaire breveté. Cette prescription doit être signée, datée, et énoncer en toutes lettres la dose des dites substances, ainsi que le mode d'administration des médicaments. En outre, avant de délivrer la préparation médicinale, le pharmacien doit y apposer une étiquette indiquant son nom et son domicile et rappelant la destination interne ou externe du médicament. Il ne doit rendre la prescription que revêtue de son cachet et aprés y avoir indiqué le jour où les substances ont été délivrées ainsi que le numéro d'ordre de la transcription de l'ordonnance sur son registre. (Ordonnance du 29 octobre 1846, art. 5, 6, 7.

III. *Des maladies contagieuses.*

On peut, pour prévenir ou combattre le danger des maladies contagieuses, recourir à certaines précautions destinées à empêcher la contagion qui résulterait des provenances extérieures. Il y a lieu, par exemple, suivant les circonstances, de prohiber l'importation et le commerce des substances dangereuses par la santé publique. Les bases de ce service ont été posées chez nous par la loi du 3 mars 1822, relative à la police sanitaire, qui autorise le Chef de l'Etat à en déterminer les règles par un décret.

En exécution de cette loi, un décret du 28 février 1876 destiné à réglementer l'introduction sur le territoire des provenances de mer, marchandises ou personnes, a abrogé et remplacé cinq réglements an-

térieurs sur le même objet. Le choléra, la fièvre jaune et la peste, sont, suivant ce décret, les seules maladies pestilentielles exotiques qui, en France, déterminent l'application de mesures sanitaires permanentes, contre les provenances par mer des pays où règnent ces maladies. Mais d'autres maladies graves transmissibles et importables pourraient être l'objet de précautions exceptionnelles. (art. 1 et 2. Décret du 22 février 1876.)

En ce qui concerne les provenances de terre personnes ou choses, elles n'ont été soumises par la loi du 3 mars 1822 à aucune restriction permanente, mais cette loi autorise le Chef de l'Etat à établir par décret un véritable cordon sanitaire, si les circonstances l'exigeaient. (art. 1.)

C'est au surplus à l'autorité municipale qu'il appartient en principe de prendre, dans les limites de sa compétence, des arrêtés sur tout ce que la santé publique paraît exiger. Mais elle pourrait aussi, s'il y avait lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure. (Loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3. Loi du 5 avril 1884, art. 97-6°.)

Un conseil d'hygiène publique et de salubrité est d'ailleurs institué dans chaque arrondissement. Des agences ou commissions sanitaires pourraient être en outre créées suivant les circonstances dans les départements menacés. (Arrêté du 18 décembre 1848.) Enfin, un conseil supérieur de santé est établi à Paris et ses avis pourraient être réclamés par les localités contaminées. Dès les premières atteintes de l'épidémie, l'autorité locale agirait donc sagement en en référant aux représentants du pouvoir central, au sous-préfet et au préfet.

IV. *Des autres objets de la police sanitaire.*

Au soin de la santé publique et à la police sanitaire se rattachent aussi la fondation et la surveillance des hôpitaux, hospices et autres établissements de secours, pour la guérison des malades qui seraient incapables de pourvoir eux-mêmes à cette guérison. En outre, d'après la loi du 23 décembre 1874-8 janvier 1875, tout enfant âgé de moins de deux ans qui est placé, moyennant salaire, en nourrice, en sevrage ou en garde, hors du domaine de ses parents, devient par ce fait, l'objet d'une surveillance de l'autorité publique, ayant pour but de protéger sa vie et sa santé. Cette surveillance est sévèrement organisée par la loi précitée du 23 décembre 1874.

Il faut également considérer comme du ressort de la police sanitaire, tout ce qui tend à conserver et à maintenir, à améliorer même, les conditions naturelles de l'hygiène publique et individuelle, par le des-

séchement des marais, l'enlèvement des immondices, la surveillance de la nature et qualité des subsistances offertes au public. Toutes les mesures propres à prévenir ou à combattre les épizooties et les faits qui pourraient compromettre la prospérité des récoltes présentent le même caractère.

Le régime de la police sanitaire des animaux est aujourd'hui organisé par la loi du 21 juillet 1881 et les détails d'exécution de cette loi sont réglementés par deux décrets du 22 juin 1882 et du 28 juillet 1883. Les fraudes dans la vente et la falsification des denrées alimentaires ont été l'objet d'une loi du 27 mars 1851, qui a été complétée, relativement aux fraudes commises dans la vente des vins, par plusieurs autres lois postérieures. (Loi du 14 août 1889, du 11 juillet 1891 et du 24 juillet 1894.)

Enfin, il est différentes précautions qui ont été prises tant dans l'intérêt de la salubrité publique que dans l'intérêt de la sûreté individuelle, contre l'établissement des ateliers dangereux, insalubres et incommodes, et dont l'étude se rattache étroitement à notre matière.

SECTION II.

DES ATELIERS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES.

I. *Historique.*

On appelle ainsi certains établissements industriels, manufactures, fabriques, usines, ateliers, etc., qui pourraient par leur fonctionnement compromettre l'état des récoltes et des fruits de la terre, celui des bâtiments et des animaux domestiques, et dont le voisinage serait de nature à menacer la sécurité, la santé des hommes, ou même simplement à les incommoder.

Il n'y avait point, dans l'ancien régime, de règlement général relatif à cette matière. Les mesures à prendre étaient abandonnées aux intendants de justice, police et finances, et à l'autorité des parlements qui avaient, comme on sait, la police de leur ressort. L'Assemblée Constituante, par un décret-loi des 2-17 mars 1791, proclama, il est vrai, la liberté du commerce et de l'industrie, mais par un autre décret des 21 septembre et 13 novembre de la même année elle maintint provisoirement les anciens règlements relatifs à l'établissement ou à l'interdiction dans les villes des usines, ateliers et fabriques, qui pouvaient nuire à la sûreté et à la salubrité. L'autorité municipale resta en outre chargée de prendre à l'égard des établissements industriels, sur tous les objets confiés à sa vigilance, telles mesures que nécessiteraient les circonstances.

II. *Décret du 15 octobre 1810 et règlements postérieurs.*

Ce fut pour introduire un peu d'ordre et d'uniformité dans cette matière et pour prévenir tout arbitraire que fut rendu le 15 octobre 1810, sur le rapport de la Section des sciences de l'Institut, un décret qui forme encore aujourd'hui la base de la législation relative aux ateliers dangereux, incommodes et insalubres. Ce décret divise les établissements de cette nature en trois classes et il soumet chacune d'elles à des règles différentes qui dérogent aux deux principes de l'inviolabilité de la propriété et de la liberté du travail.

La première classe comprend les établissements qui doivent être éloignés des habitations parce qu'aucune précaution ne peut prévenir leur insalubrité ou incommodité.

La seconde classe comprend ceux qui ne peuvent être rapprochés des habitations sans l'emploi de certaines mesures destinées à leur faire perdre, ou du moins à atténuer sensiblement leurs inconvénients.

La troisième classe enfin se compose des établissements qui peuvent être établis auprès des habitations, même sans travaux préventifs, mais qui doivent être néanmoins soumis à la surveillance de la police, à cause des dangers qu'ils présentent.

Au décret du 15 octobre 1810 avait été annexé un tableau contenant l'énumération des divers établissements de chaque classe. Ce tableau et le décret lui-même ont été successivement modifiés et complétés par une ordonnance du 14 janvier 1815 et par le décret de décentralisation du 25 mars 1852, par un décret du 31 décembre 1866 et divers décrets postérieurs, actuellement remplacés par le décret du 3 mai 1886. Ce décret contient une nouvelle nomenclature des établissements danreux, incommodes et insalubres, et, sous l'influence des progrès continus de l'industrie, il a déjà été complété par un décret du 5 mai 1888.

III. *De l'autorisation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*

Les établissements de première et de seconde classe ne peuvent être établis qu'en vertu d'une autorisation préfectorale. L'autorisation du sous-préfet suffit pour ceux de la troisième classe, mais à Paris, c'est, dans tous les cas, au préfet de police qu'il faut s'adresser. Il est statué sur la demande en autorisation après une instruction administrative dont les formes varient suivant chaque classe d'établissements. (Décret

du 15 octobre 1890, art. 3, 4 et 7. Ordonnance du 14 janvier 1815, art. 2 et 3).

L'arrêté préfectoral qui statue sur la demande en autorisation des établissements de première et de seconde classe peut être attaqué par la voie contentieuse, devant le Conseil d'Etat, pour refus d'autorisation, et pour cause d'autorisation accordée devant le Conseil de préfecture. Ce dernier recours peut être formé par ceux auxquels l'autorisation préjudicie, pourvu d'ailleurs qu'ils ne laissent pas fonctionner l'établissement pendant plusieurs années sans réclamation. Une trop longue inaction serait en effet interprétée dans le sens d'une renonciation à leurs droits. (Cons. d'Et., 11 mars 1862, comm. de Puteaux, C. Jolly). Pour les établissements de troisième classe, les recours contre l'arrêté du sous-préfet qui accorde ou refuse l'autorisation sont, dans tous les cas, portés devant le Conseil de préfecture. (Décret du 15 octobre 1810, art. 7 § 2 et 3, art. 8 § 2).

Du reste, alors même qu'un établissement dangereux et insalubre aurait été autorisé, l'autorité municipale, en vertu du droit général de police qui lui est confié, pourrait encore intervenir et prescrire les mesures qui, sans porter atteinte à l'industrie et à ses éléments essentiels, auraient pour résultat d'assurer la salubrité locale. C'est ainsi qu'un arrêté municipal a pu valablement faire défense à une industrie autorisée de laisser écouler dans un cours d'eau des eaux infectes ou des matières nuisibles. (C. cass., arrêts du 1er août 1862 et du 7 février 1863). En outre, en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique et l'intérêt général, les établissements de première classe, même autorisés, pourraient être supprimés par le Conseil d'Etat. (Décret de 1810, art. 12). En ce qui concerne les deux autres catégories d'établissements, la question est controversée, mais il ne semble pas qu'on puisse sérieusement contester à l'Administration le droit d'ordonner, même sans indemnité, la cessation d'une industrie qui deviendrait dangereuse pour la santé publique.

Il se pourrait qu'un établissement nouveau et non encore classé inspirât à l'administration des craintes sérieuses pour la salubrité. Dans ce cas le préfet aurait seulement le pouvoir d'en suspendre provisoirement la formation et de provoquer un décret de classement. Il n'appartient, en effet, qu'au gouvernement de dresser le tableau des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et d'en opérer le classement. (Décret de 1810, art. 10. Ordonnance de 1815, art. 5).

IV. *Du droit des tiers lésés à des dommages-intérêts.*

Nonobstant l'autorisation accordée et en dehors des recours ouverts

contre cette autorisation devant les juridictions administratives, les tiers lésés par le voisinage d'un établissement insalubre ou incommode pourraient encore saisir les tribunaux ordinaires d'une demande en dommages-intérêts, conformément aux articles 1382 et 1383 du Code civil. La jurisprudence leur reconnaît formellement ce droit. L'autorisation préalable, dit-on à l'appui de cette doctrine, n'est donnée qu'au point de vue de l'intérêt général, elle ne saurait ainsi faire obstacle à ce que des particuliers spécialement lésés puissent réclamer judiciairement. Il est d'ailleurs de principe qu'une autorisation administrative n'est jamais accordée que « sous la réserve des droits des tiers » ou, comme disaient les anciennes ordonnances, « sauf notre droit en aultres choses, et d'autrui en toutes. »

Qu'il s'agisse d'un établissement classé ou non classé, les tiers ont donc, dans tous les cas, le droit de réclamer des dommages-intérêts devant l'autorité judiciaire. Un simple préjudice moral, la dépréciation de la propriété, l'atteinte aux relations de bon voisinage suffiraient à fonder leur action, et il ne serait point nécessaire que le dommage dont ils se plaignent soit direct et matériel, pourvu, bien entendu, qu'il excède les obligations ordinaires du voisinage. Ces obligations s'apprécieront d'ailleurs suivant les usages et la situation des lieux. (C. Cassat. 20 février 1849). De plus, le tribunal de justice de paix serait compétent, s'il s'agissait de dommages causés aux fruits et récoltes et non au fonds lui-même. (Loi du 25 mai 1838, art. 5 § 1. Cassat. ch. req. 24 janvier 1866).

CHAPITRE IV.

DE LA POLICE DES MŒURS.

Les censeurs flétrissaient, à Rome, tout acte qui, sans tomber sous le coup de la loi, violait néanmoins la morale publique, et les plus puissants magistrats eux-mêmes étaient soumis à cette haute juridiction, qui s'exerçait avec une incomparable autorité. Ce fut, au Moyen Age, à la magistrature spirituelle de l'Eglise qu'échut l'utile mission de veiller ainsi sur les mœurs, de les diriger et de les redresser. Des peines rigoureuses prononcées par son autorité et dont les effets rejaillissaient dans l'ordre temporel assuraient le respect et l'observation des règles qu'elle avait édictées. Aujourd'hui, les antiques prérogatives dont le droit public européen entourait autrefois le pouvoir spirituel ecclésiastique ne sont plus qu'un souvenir. L'Eglise reste néanmoins la

plus haute autorité morale qui soit en ce monde et c'est à elle, bien plus qu'à l'Etat, qu'il appartient incontestablement de favoriser le progrès et le développement des bonnes mœurs. Son intervention est ici nécessaire, parce que son influence sur la vie morale des individus, comme sur celle des nations, est plus directe et plus féconde, que ne le sera jamais celle de l'Etat. En vivifiant le sentiment religieux, dont elle a la garde, elle nourrit dans le cœur de l'homme une source intarissable de forces morales. Son action s'étend jusqu'aux pensées les plus intimes. L'Etat, au contraire, n'a aucun pouvoir sur les consciences, il ne peut pénétrer jusque là. Aussi son rôle, à l'égard des bonnes mœurs, se borne-t-il nécessairement à écarter ou à prévenir, dans une certaine mesure, les dangers extérieurs qui les menacent. Encore doit-il se garder soigneusement en cette matière, pour laquelle sa compétence est étroitement limitée, d'une réglementation outrée qui deviendrait facilement opressive et tracassière. Ses efforts devront tendre surtout à favoriser par une sage protection les progrès de l'influence religieuse.

L'Etat, par la police des mœurs, étend sa surveillance sur les cultes, l'éducation, la presse, les différentes manifestations de la pensée humaine, et sur certains établissements qui présentent pour les bonnes mœurs des dangers particuliers. Il intervient ainsi dans l'organisation intérieure des cultes reconnus dont il règle l'exercice, et il surveille ceux qui ne sont que tolérés, de manière à empêcher toute manifestation contraire à la morale publique. Toute parole adressée à l'enfance ou à l'adolescence tombe sous sa surveillance, et il subordonne à certaines conditions l'exercice public du droit d'enseignement. La presse, le colportage, le criage et l'affichage, les discours et les cris publics, les entreprises et les représentations théâtrales, les cafés et cabarets, appellent encore sa sollicitude, aussi bien dans l'intérêt de la morale publique que pour la conservation de la paix sociale. Nous traiterons séparément des cultes et de l'enseignement. Occupons-nous donc seulement ici des autres objets sur lesquels la police des mœurs peut étendre son action.

SECTION I.

DE LA PRESSE.

I. *De la presse en général.*

La presse, la presse périodique surtout, a de tout temps attiré l'attention des pouvoirs publics. On a quelquefois réclamé pour elle une

liberté entière et illimitée, à charge seulement d'une répression, lorsque l'écrit aurait déterminé des actes délictueux, ou serait au moins de nature à provoquer des actes de cette nature. C'était dénier, en cette matière, tout droit à la police. Mais différents moyens ont été généralement mis par les lois à la disposition du gouvernement pour empêcher, ou tout au moins pour entraver, les publications estimées dangereuses. La concession et le retrait facultatifs du brevet d'imprimeur ou de libraire, l'autorisation préalable, la censure, la suppression arbitraire des journaux et la confiscation des livres, ont été ainsi, à différentes reprises, pour la police, autant de moyens d'exercer son action sur la presse. Sans enchaîner absolument la liberté de la presse, certaines exigences légales, auxquelles il était toujours possible, sinon facile, de satisfaire, et telles que le cautionnement, le timbre, des frais de poste plus élevés, en ont aussi parfois entravé l'exercice.

Aujourd'hui la presse est régie par une loi du 29 juillet 1881 qui est un véritable code de la matière. L'article premier de cette loi proclame la liberté de l'imprimerie et de la librairie. Toutefois, à l'exception des ouvrages dits de ville ou bilboquets, tout imprimé rendu public doit porter l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur (art. 2). De même, au moment de la publication de tout imprimé, l'imprimeur est tenu d'en déposer deux exemplaires au ministère de l'intérieur pour Paris, à la préfecture pour les chefs-lieux de département, à la sous-préfecture pour les chefs-lieux d'arrondissement, et; pour les autres villes, à la mairie. Les exemplaires qui doivent être ainsi déposés sont destinés aux collections nationales. L'acte de dépôt mentionne le titre de l'ouvrage et le chiffre du tirage. (art. 3).

II. *De la presse périodique.*

La presse périodique est du reste soumise à des règles particulières. On peut fonder un journal ou tout autre écrit périodique sans autorisation préalable et sans le dépôt d'un cautionnement en numéraire. Mais, avant la publication, il doit être fait au parquet du procureur de la République, une déclaration contenant le titre du journal ou écrit périodique, son mode de publication ; le nom et la demeure du gérant; l'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé (art. 7).

Tout journal ou écrit périodique doit avoir un gérant, Français, majeur et pourvu de la jouissance de ses droits civils et politiques. (art. 6.) Le nom du gérant doit être imprimé au bas de tous les exemplaires, à peine contre l'imprimeur de 16 à 100 francs d'amende par chaque numéro publié en contravention de cette disposition. (art. 11.) Au moment de la publication de chaque feuille ou livrai-

son du journal ou écrit périodique, il doit en être remis deux exemplaires signés du gérant, au parquet du procureur de la République ou à la mairie là où il n'y a pas de tribunal de première instance. Pareil dépôt doit être effectué entre les mains des fonctionnaires désignés par l'art. 3 ci-dessus rapporté (art. 10).

Toute personne nommée ou désignée dans un journal ou écrit périodique a le droit de réponse. Cette réponse doit être insérée dans les trois jours, ou dans le plus prochain numéro, sous peine d'une amende de 50 à 500 francs, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts. Elle doit être imprimée en mêmes caractères et figurer à la même place que l'article qui l'a provoquée. Elle est gratuite, si elle ne dépasse pas le double de la longueur du dit article, et c'est seulement dans le cas où elle le dépasserait que le prix d'insertion serait dû pour l'excédent. Ce prix serait calculé sur le tarif des annonces judiciaires.

III. *Des crimes et délits commis par la voie de la presse.*

Les crimes et les délits, qui peuvent être commis contre la chose publique ou contre les personnes, tant par la voie de la presse que par tout autre mode de publication, sont prévus et déterminés par les articles 23 à 38 de la loi du 29 juillet, qui leur applique en même temps des peines en rapport avec leur gravité. Certaines publications sont interdites par les articles 38, 39 et 40, mais il en est d'autres qui jouissent du bénéfice de l'immunité et qui ne peuvent en aucun cas donner lieu à des poursuites. (art. 41).

Sont responsables des crimes et délits commis par la voie de la presse, les gérants ou éditeurs et les auteurs, à leur défaut les imprimeurs, et, à défaut des imprimeurs, les vendeurs, distributeurs et afficheurs. Mais ils ne peuvent être poursuivis que devant le jury et la Cour d'Assises qui sont seuls en principe compétents pour connaître des délits de la presse. Il est cependant, par exception, certaines infractions qui doivent encore, aujourd'hui, être déférées, soit aux tribunaux de police correctionnelle, soit à ceux de simples police. (art. 42 à 46).

Les peines édictées par la loi du 29 juillet 1881 ont été aggravées, dans le cas d'outrage aux bonnes mœurs, par une loi postérieure du 2 août 1881. En outre, les articles 24 § 1er, 25 et 49 de la loi du 29 juillet 1881, ont été modifiés par une loi du 12 décembre 1893.

SECTION II.

DE L'AFFICHAGE ET DU COLPORTAGE.

Telle est la puissance de la presse pour la diffusion et la propagation des idées, même les plus dangereuses, que le législateur s'est à juste titre préoccupé de prévenir et de réprimer en cette matière, par une réglementation sévère, les abus et les écarts possibles de la liberté. Mais, à ce point de vue, l'affichage et le colportage méritaient également d'attirer son attention. Si, l'imprimerie, en multipliant le signe extérieur et la formule écrite de la pensée, donne à celle-ci une force d'expansion considérable, l'affichage et le colportage augmentent encore, en effet, cette force en mettant en quelque sorte l'écrit à la portée du plus grand nombre. Ils devaient donc eux aussi attirer l'attention de la police et celle du législateur.

I. *De l'affichage.*

C'est au maire qu'il appartient de réglementer dans chaque commune par un arrêté de police municipale, en vertu de la loi des 16-24 août 1790, le droit d'apposer des affiches. Il peut subordonner l'exercice de ce droit à son autorisation préalable et décider qu'aucune affiche autre que celles des actes de l'autorité publique ne pourra être placardée sans sa permission. Il peut également déterminer les conditions auxquelles il accordera cette permission. Un arrêté municipal doit en outre désigner, dans chaque commune, des lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'apposer, dans ces lieux, des affiches particulières. Seules les affiches des actes émanés de l'autorité peuvent être imprimées sur papier blanc. Les affiches des particuliers doivent être ainsi nécessairement imprimées sur du papier qui ne soit pas de couleur blanche (Loi du 29 juillet 1881, art. 15). Elles sont d'autre part assujetties à des droits de timbre proportionnels à leur étendue ; ces droits peuvent être acquittés au moyen de timbres mobiles. (Loi de finances du 18 juillet 1866, art. 4. Lois du 28 août 1871, et du 30 mars 1880.)

Toute affiche doit porter le nom de son auteur, le nom et l'indication du domicile de l'imprimeur. (Loi du 28 germinal an IV)

Les affiches peintes sur les murs ou sur toile sont soumises à des droits fiscaux et à des conditions particulières. (Loi du 8 juillet 1852, art. 31. Décret du 25 août 1852).

Aucun écrit se référant de près ou de loin à la politique ne peut

être d'ailleurs affiché ou placardé dans les rues, places et tous lieux publics, par d'autres que les dépositaires de l'autorité publique. C'est ce qui résulte formellement de la loi du 10 décembre 1830 sur les afficheurs et crieurs publics, loi qui n'a pas cessé d'être en vigueur. Les affiches électorales font exception, mais elles ne peuvent être librement apposées que dans cette courte période de temps dont la durée est rigoureusement déterminée par la loi, et qu'on est convenu d'appeler la période électorale.

Au reste, les affiches administratives et les affiches électorales sont protégées par l'article 17 de la loi du 29 juillet 1881 qui prononce la peine de l'emprisonnement et de l'amende contre ceux qui les auraient sans droit enlevées, déchirées, recouvertes ou altérées par un procédé quelconque, de manière à les trasvestir ou à les rendre illisibles. Les affiches de l'administration doivent toujours être respectées lorsqu'elles sont placardées dans les emplacements à ce réservés, mais un propriétaire a le droit d'enlever les affiches électorales qui recouvrent sa propriété.

II. *Du criage et du colportage dans la législation antérieure.*

Aux termes d'une loi du 10 décembre 1830, les journaux et les actes écrits ou imprimés des autorités constituées pouvaient seuls être criés sur la voie publique et ils ne devaient être annoncés que par leur titre. Pour crier tout autre écrit, il fallait d'abord en remettre un exemplaire à l'autorité municipale et lui faire connaître le titre sous lequel on voulait l'annoncer. L'exercice de la profession d'afficheur ou crieur était d'ailleurs subordonné à une déclaration préalable à faire à l'autorité municipale. Le déclarant devait indiquer son domicile.

En 1834, une loi du 16 février vint même substituer à cette déclaration préalable la nécessité d'une autorisation de l'autorité municipale pour les crieurs, vendeurs et distributeurs sur la voie publique, d'écrits, dessins ou emblèmes. Les chanteurs furent eux-mêmes assujettis à cette autorisation. Enfin, l'année suivante, l'une des trois lois connues sous le nom de lois de septembre, subordonna l'exposition et la mise en vente des dessins, gravures, emblèmes et lithographies, à l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris, et à celle des préfets dans les départements. Le législateur avait pensé que la liberté de publier et de faire imprimer son opinion était seule garantie par la Charte, et que ce n'était point par conséquent porter atteinte à cet acte constitutionnel que de soumettre à la censure d'autres productions que celles de la presse. Il voulut voir dans l'exposition et la mise en vente

des dessins, gravures, emblèmes, lithographies, autre chose qu'une simple manifestation d'opinion. Il lui sembla, qu'en se produisant sous cette forme, l'opinion changeait de nature, qu'elle devenait un fait, une mise en action, une provocation et un commencement d'exécution, appelant et motivant une intervention particulière du pouvoir.

Ni la loi de 1835, ni celles de 1830 et de 1834 n'avaient apporté du reste aucune restriction à la liberté du colportage proprement dit. Autre chose est, en effet, colporter, autre chose est exposer et crier dans la rue. Aussi, à la suite du développement que prit l'instruction primaire, à partir du vote de la loi de 1833, le colportage prit-il bientôt dans les campagnes une telle extension, il devint pour les plus funestes et les plus pernicieuses doctrines un si puissant moyen de propagande, que le législateur dut intervenir et le soumettre à une réglementation sévère. Il fut décidé par la loi du 27 juillet 1849 sur la presse que tous distributeurs ou colporteurs de livres, brochures, gravures et lithographies, devraient être pourvus d'une autorisation qui pourrait toujours leur être retirée et qui leur serait délivrée, à Paris, par le préfet de police, et par les préfets, dans les départements. La peine de l'emprisonnement et de l'amende fut prononcée contre les contrevenants. Tout fait, même accidentel, de colportage et de distribution, put donner lieu à l'application de cette peine.

En 1852, les livres et brochures destinés au colportage furent en outre soumis à l'estampille préfectorale. La jurisprudence déploya d'ailleurs, sous le régime impérial, une telle sévérité dans l'application et l'interprétation de la loi de 1849, que la distribution des bulletins électoraux fut elle-même soumise à l'autorisation préalable. C'est pour écarter ce système que la loi du 30 novembre 1875 a formellement décidé, dans son article 3, que pendant la durée de la période électorale les manifestes électoraux et, à plus forte raison, les bulletins de vote pourraient être librement affichés et distribués sans autorisation préalable.

III. *Du colportage et du criage dans la législation actuelle.*

Le colportage et la vente sur la voie publique sont aujourd'hui réglés par les articles 18 à 22 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. L'exercice de la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique, ou en tout autre lieu public et privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies n'est plus subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable. Il suffit à celui qui veut l'exercer d'en faire la déclaration à la préfecture de son département. Toutefois, en ce qui con-

cerne les journaux et autres feuilles périodiques, la déclaration peut être faite, soit à la mairie de la commune dans laquelle doit se faire la distribution, soit à la sous-préfecture. Dans ce dernier cas, la déclaration produira son effet pour toutes les communes de l'arrondissement. La déclaration doit contenir les nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant. Récépissé de sa déclaration doit être délivré immédiatement et sans frais au déclarant. La distribution et le colportage accidentels ne sont même pas assujettis à cette déclaration. Mais, dans le cas où ils auraient sciemment colporté ou distribué des livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies présentant un caractère délictueux, les distributeurs et colporteurs pourraient être poursuivis conformément aux lois.

La liberté du criage sur la voie publique a été d'ailleurs limitée par une loi du 19 mars 1889 qui a reproduit l'ancienne interdiction aux crieurs d'énoncer autre chose que le titre, le prix des écrits, l'opinion qu'ils contiennent, et le nom des auteurs. Aucun titre injurieux ou diffamatoire ne peut être annoncé sur la voie publique.

Enfin, l'article 24-2° de la loi du 29 juillet 1887 punit d'emprisonnement et d'amende ceux qui ont proféré des cris ou chants séditieux dans des réunions ou lieux publics.

SECTION III.

DES REPRÉSENTATIONS THÉATRALES.

L'Assemblée Constituante avait proclamé la liberté des entreprises théâtrales en décidant, par un décret du 13 janvier 1791, que « tout citoyen pourrait élever un théâtre public et y faire repésenter des pièces de tous les genres en faisant préalablement à l'établissement de son théâtre, sa déclaration à la municipalité des lieux ». Mais le législateur ne tarda pas à se préoccuper de l'influence considérable que les représentations théâtrales peuvent exercer sur les masses et sur la morale publique. Aussi, une loi du 25 pluviôse an IV et plus tard le décret du 8 juin 1806 subordonnèrent-ils la fondation et l'ouverture des théâtres, ainsi que les représentations dramatiques, à l'autorisation préalable du gouvernement. Malgré la supression de l'autorisation préalable et de la censure qui était écrite dans la Charte de 1830, la loi de 1835 sur la liberté de la presse établit de même une distinction, entre les œuvres dramatiques publiées par la voie de la presse, et celles auxquelles on voulait donner la vie et la puissance d'une exhibition théâtrale. Nulle censure ne pouvait être exercée à l'égard des premières,

mais on crut pouvoir, sans violer la Charte, subordonner la représentation des autres à l'autorisation préalable. Cette distinction entre les publications par la presse et les représentations théâtrales fut également reconnue par la Constitution de 1848 qui prit soin de limiter expressément à la presse la suppression de la censure. « La presse, dit l'art. 8 de cette Constitution, ne peut, en aucun cas, être soumise à la censure. » Aussi, la loi du 16 juillet 1850, qui fut rendue sous l'empire de cette Constitution, portait-elle expressément qu' « aucun ouvrage dramatique ne pourrait être représenté sans l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris et du Préfet dans les départements ».

La nécessité d'une autorisation préalable pour la fondation et l'ouverture des théâtres a été supprimée par un décret des 6-18 janvier 1864. Les entreprises théâtrales jouissent donc aujourd'hui d'une liberté complète. Mais les entrepreneurs des théâtres doivent se conformer aux ordonnances, décrets et règlements, pour tout ce qui concerne l'ordre, la sécurité et la salubrité publique. Ils ont en outre à acquitter la taxe qu'un décret de 1806 a établi sur les théâtres au profit des hospices et qui subsiste encore. Bien plus, avant d'être représentée, toute œuvre dramatique doit être examinée et autorisée par le Gouvernement. L'autorisation accordée peut toujours être retirée pour des motifs d'ordre public. (Décret du 6 janvier 1864, art. 1, 2, 3, 4.)

La censure dramatique est aussi ancienne que le théâtre même. On a cependant beaucoup discuté et on discute encore, d'une part, sur la légitimité, et, de l'autre, sur l'efficacité de cette mesure, qui repose principalement, ainsi que nous l'avons vu, sur l'action considérable des théâtres auprès des masses, et sur le devoir qui s'impose à l'autorité publique de protéger efficacement l'ordre public et les intérêts moraux de la société. Au reste, la police n'exerce plus aujourd'hui son action sur les théâtres qu'en écartant la représentation des pièces réputées dangereuses, et peut-être a-t-on eu le tort d'oublier qu'au lieu de se réduire ainsi à un rôle purement négatif en se bornant à empêcher le mal, l'administration devrait aussi et surtout s'efforcer de diriger l'influence des théâtres vers le bien, en cherchant à élever et à ennoblir les plaisirs populaires.

SECTION IV.

DES CAFÉS ET CABARETS.

I. *De la réglementation des cafés et cabarets.*

Les cafés, cabarets et autres débits de boissons à consommer sur place, sont aujourd'hui l'objet d'une loi du 17 juillet 1880 qui a

abrogé et remplacé le décret-loi du 29 décembre 1851. A l'autorisation préalable de l'administration qu'exigeait ce décret pour l'ouverture d'un établissement de ce genre, la loi nouvelle a substitué la nécessité d'une simple déclaration à faire à la mairie de la commune où le débit doit être établi. L'interdiction du débit qui est encourue de plein droit par suite de certaines condamnations pénales a en outre remplacé la fermeture qui pouvait être ordonnée par mesure administrative. Mais on a réservé aux maires la faculté de prendre, aprés avis des conseils municipaux, des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque, des cimetières, des hospices, des écoles primaires, collèges ou autres établissements d'instruction publique. Au surplus, la déclaration prescrite n'est pas exigée de ceux qui établiraient des cafés ou des débits de boissons à l'occasion d'une foire, d'une vente, ou d'une fête publique, mais ils auraient à obtenir l'autorisation de l'autorité municipale. (Loi précitée art. 2, 6, 7, 9, 10.)

II. *Des mesures prises contre l'ivresse publique.*

L'ivresse publique et manifeste a aussi attiré l'attention du législateur, qui, pour combattre les progrés de l'alcoolisme, a édicté contre elle certaines peines par une loi du 23 janvier 1873. Un exemplaire de cette loi doit être affiché à la porte de toutes les mairies et dans la salle principale de tous les cabarets, cafés et autres débits de boissons.

Elle punit non seulement ceux qui sont trouvés en état d'ivresse manifeste dans les rues, chemins, places, cafés, cabarets et autres lieux publics, mais encore les cafetiers, cabaretiers et autres débitants qui ont donné à boire à des gens manifestement ivres, ou qui les ont reçus dans leurs établissements, ou qui ont servi des liqueurs alcooliques à des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis.

La peine serait d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 16 à 300 fr. contre ceux qui feraient boire jusqu'à l'ivresse un mineur âgé de moins de 16 ans accomplis.

Pour assurer l'exécution de la loi, les gardes champêtres ont été exceptionnellement chargés de rechercher, concurremment avec les autres officiers de police judiciaire, chacun sur le territoire sur lequel il est assermenté, les infractions qui violeraient ses dispositions et d'en dresser procés-verbal.

LIVRE III.

L'AGRICULTURE.

« L'agriculture, disait Napoléon, est l'âme, la base première de l'empire ; l'industrie, l'aisance, le bonheur de la population ; le commerce, la surabondance, le bon emploi des deux autres. » (1) « Labourage et pâturage, disait avant lui Sully, sont les deux mamelles de l'Etat. » C'est, en effet, l'agriculture qui occupe et nourrit les masses dans la plupart des Etats, elle doit donc attirer toute la sollicitude de l'administration,

Titre I.

L'Agriculture avant et depuis 1789.

CHAPITRE I.

L'AFFRANCHISSEMENT DE LA TERRE.

I. *Abolition des droits seigneuriaux.*

Avant 1789, les redevances nombreuses auxquelles les classes rurales étaient assujetties constituaient pour le progrès et le développement de l'agriculture autant d'entraves préjudiciables. Les charges réelles qui grevaient la terre, cens, lods et ventes, banalités réelles, dîmes etc., en diminuant l'attrait qu'offre toujours l'acquisition de la propriété franche et libre, enlevaient au travail l'un des plus puissants ressorts

(1) Las-Cases, Mem., IV, 334.

de son activité. Elles étaient en outre un obstacle à la circulation des biens, à la libre exploitation des terres.

C'était, d'autre part, avant un arrêt de règlement de décembre 1561, aux seigneurs justiciers qu'appartenait la police générale du ban seigneurial, et en vertu de ce droit, par des règlements oppressifs et trop souvent arbitraires, ils avaient établi à leur profit, pour s'en faire une source de revenus, de nombreux monopoles, non moins onéreux à leurs vassaux, que contraires à la prospérité agricole. Tels étaient les droits exclusifs de chasse, de garenne ouverte et de colombier, les banalités de moulin, four et pressoir, le droit de parcours et pâturage avant la première coupe. Tels encore les droits des seigneurs sur les chemins vicinaux et ruraux situés dans l'étendue de la seigneurie, le droit de planter des arbres ou de s'approprier les arbres existants sur les chemins publics, et les droits de propriété seigneuriale sur les cours d'eau non navigables.

C'était enfin aux seigneurs qu'appartenait aussi, sous la surveillance et le contrôle des parlements et des intendants, dans l'enceinte de leur seigneurie, avec la police rurale et champêtre, le droit de faire de petits règlements tels que des bans de moisson, fauchaison, vendange, et troupeau commun, par lesquels ils se substituaient souvent d'une manière intempestive et maladroite à l'action intelligente et éclairée du propriétaire dans le choix et l'application des meilleurs procédés de culture.

Mais, au dix-huitième siècle, les économistes ayant réclamé au nom des principes qui président au développement de la richesse sociale, la libération des hommes et des choses, les philosophes élevèrent dans le même sens la voix en invoquant les droits imprescriptibles de la nature et de la raison. Bientôt, obéissant à l'impulsion que philosophes et économistes avaient communiquée à l'esprit public, l'Assemblée Constituante affranchit les personnes et les biens de toute servitude et mainmorte personnelle ou réelle. (15 mars 1790). Bien plus, elle se mit à rechercher les droits seigneuriaux qui n'étant dus que par les personnes, indépendamment de toute possession de fonds, ne pouvaient pas être ainsi envisagés comme le prix d'une concession de terre soit à titre de fief, soit à titre de censive, et elle les abolit sans indemnité comme « n'ayant pour base qu'une usurpation enhardie par la féodalité, soutenue par la puissance seigneuriale, légitimée par la loi du plus fort. »

Ainsi disparurent notamment les banalités et les corvées seigneuriales. La présomption générale était qu'elles avaient eu pour cause l'oppression, qu'elles étaient des émanations de la servitude ou avaient été établies par un abus de la police et de la justice des seigneurs, sauf

la preuve contraire résultant de titres de concession foncière ou de conventions synallagmatiques. Les banalités réelles ou conventionnelles, c'est à dire celles qui reposaient sur une convention ou qui étaient le prix d'une concession de terre, furent seules conservées et maintenues, les banalités qui avaient une autre origine, proscrites.

Tout rapport d'inégalité et de dépendance entre les terres ou les hommes fut aboli; il ne devait plus y avoir ni seigneurs, ni vassaux, ni fiefs, ni censives, ni terre noble ou roturière. Avec la terre noble disparurent également les justices seigneuriales, hautes, moyennes et basses, qui y étaient souvent attachées, et tous les droits qui dépendaient de ces justices, tels que les droits exclusifs de chasse, de garenne ouverte, de colombier, de parcours et pâturage avant la premièr coupe, de troupeau à part, etc.

Toutefois, en supprimant immédiatement, sans indemnité ni réserve, nombre de droits seigneuriaux, l'Assemblée Constituante laissa subsister ceux qui pouvaient être censés l'expression et le résultat d'une convention libre. Elle se borna à autoriser le rachat de ces droits et à leur enlever tout caractère féodal en les assimilant aux rentes non seigneuriales, qui étaient établies dans les baux à rentes foncières, et qui furent elles aussi déclarées temporaires et rachetables.

II. *Interdiction des baux perpétuels.*

Bien plus, pour que la libération du sol fût plus entière, et son affranchissement plus complet, l'Assemblée Constituante interdit les baux perpétuels eux-mêmes. La durée la plus longue qu'un bail de cette nature pourrait avoir désormais fut fixée à 99 ans. (Loi des 18-19 décembre 1790 art. 1).

Par une suite naturelle de cette interdiction, les baux perpétuels ou à long terme sont aujourd'hui devenus rares, un bail n'est plus, en général, consenti que pour un temps court, trois, six ou neuf années. A la différence des cultivateurs d'autrefois, censitaires, emphytéotes et autres, qui, investis d'un droit réel perpétuel sur le fonds qu'ils cultivaient, souvent même du domaine utile de ce fonds, étaient assurés d'en conserver la possession, à charge seulement de payer la redevance fixée, les fermiers que nous connaissons travaillent ainsi sans indépendance, sans sécurité et sans courage, sous la menace perpétuelle d'un congé qui peut se renouveler à chaque période triennale. S'ils améliorent la terre, s'ils élèvent son rendement, au lieu de tirer, avec le temps, une juste récompense de leur industrie, ils sont quelquefois exposés à voir l'avidité du propriétaire en prendre occasion pour reprendre son héritage ou augmen-

ter le prix du bail. En travaillant à l'affranchissement du sol et à la libération de la terre, les lois révolutionnaires n'ont donc pas suffisamment pourvu, on peut le penser, à la sécurité du travailleur.

Aussi, par une sorte de réaction contre le système qu'elles avaient consacré en proscrivant à l'avenir les baux perpétuels et en déclarant rachetables les redevances dues à raison des champarts et des locatairies perpétuelles, deux avis du Conseil d'Etat, l'un du 4 thermidor an VIII, l'autre du 21 ventôse-13 messidor an XI, et la jurisprudence, ont-ils décidé que les baux perpétuels, qui n'avaient pas été nommément désignés par le législateur, échappaient à l'autorisation générale du rachat, et devaient être conservés et maintenus. Tels sont, notamment, les baux à complant, la métairie et le colonage perpétuels, le bail héréditaire d'Alsace, etc.

CHAPITRE II.

LE CODE RURAL.

SECTION I.

I. LE CODE RURAL DE 1791.

I. *Le nouveau régime de l'agriculture.*

La puissance seigneuriale étant détruite et la terre affranchie de sa juridiction, il fallait un nouveau régime pour la propriété et pour les cultivateurs. Tel fut l'objet de ce qu'on a appelé *le Code rural de 1791*, c'est-à-dire du Décret concernant les biens et usages ruraux et la police rurale des 18 septembre et 6 octobre de la même année.

Le Code rural de 1791 comprend deux titres qui traitent, le premier, *des biens et des usages ruraux*, le second, *de la police rurale*. Le titre premier commence par consacrer tous les grands principes sur lesquels devait se fonder la propriété dans l'ère nouvelle. « Le territoire de la France, dans toute son étendue, dit en effet l'article premier, est libre comme les personnes qui l'habitent... Les propriétaires, ajoutent les articles 2 et 4, sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres, de conserver à leur gré leurs récoltes... Nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière

navigable et flottable. » Toutes ces dispositions étaient dirigées contre les droits et les pouvoirs qui appartenaient aux seigneurs sous le régime antérieur.

La section IV du même titre I[er] du Code rural réglemente à nouveau les droits *de parcours et de vaine pâture*, si importants dans plusieurs provinces, et qui avaient été, eux aussi, pour les seigneurs, l'occasion de nombreux privilèges. Citons seulement les articles suivants de cette section :

« Tout propriétaire est libre d'avoir chez lui telle quantité et telle espèce de troupeau qu'il croit utile à la culture et à l'exploitation de ses terres, et de les y faire pâturer exclusivement, sauf ce qui sera réglé ci-après relativement au parcours et à la vaine pâture. (art. 1).

« Le droit de parcours et le droit simple de vaine pâture ne pourront, en aucun cas, empêcher les propriétaires de clore leurs héritages ; et tout le temps qu'un héritage sera clos de la manière qui sera déterminée par l'article suivant, il ne pourra être assujetti ni à l'un ni à l'autre droit ci-dessus. (art. 5.)

« Dans aucun cas et dans aucun temps, le droit de parcours ni celui de vaine pâture..... ne pourront avoir lieu sur aucune terre ensemencée ou couverte de quelques productions que ce soit, qu'après la récolte. (art. 9.)

« Dans les pays de parcours ou de vaine pâture soumis à l'usage du troupeau en commun, tout propriétaire ou fermier pourra renoncer à cette communauté, et faire garder, par troupeau séparé, un nombre de têtes de bétail proportionné à l'étendue des terres qu'il exploitera dans la paroisse. (art. 12.) »

L'habitant non propriétaire fut lui-même autorisé à mettre sur les terrains sujets au parcours ou à la vaine pâture, même par troupeau séparé, jusqu'au nombre de six bêtes à laine et d'une vache avec son veau, sans préjudicier en rien aux usages locaux qui de temps immémorial lui auraient accordé un plus grand avantage. (art. 14.)

Les corps administratifs furent enfin expressément chargés de pourvoir par tous les moyens de protection et d'encouragement en leur pouvoir à la multiplication des chevaux, des troupeaux, et à l'amélioration des espèces. Il durent encourager, par des récompenses, les habitants des campagnes à la destruction des animaux et des insectes malfaisants, et employer particulièrement tous les moyens pour prévenir et arrêter les épizooties et la contagion de la morve des chevaux. (art. 20.)

Mais ces nombreuses et importantes fonctions qui appartenaient, dans l'ancien régime, à des agents divers, furent confiées dans l'ordre nouveau, sous l'influence de la doctrine de la souveraineté du peuple, aux corps administratifs des départements, des districts, et des com-

munes, que surchargeaient déjà des attributions dont l'étendue touchait à tout.

II. *La police et les délits ruraux.*

Des *gardes champêtres* furent également institués pour assurer les propriétés et conserver les récoltes. (Sect. VII, art. 1 et suiv.).

C'était seulement, sous l'ancien régime, de quatre mois en quatre mois, dans les trois plaids annaux tenus par le juge seigneurial, que les amendes champêtres étaient *echaquées* et payées. La loi nouvelle, dans l'intérêt d'une meilleure administration de la justice pénale, assigna à la poursuite des délits ruraux, soit par les parties intéressées, soit par les officiers de police judiciaire, le bref délai d'un mois. Ce délai expiré, il ne devait plus y avoir lieu à poursuite.

Le titre deuxième du Code rural, sur la police rurale, plaça en outre spécialement la police des campagnes sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux, et sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale. (art. 1).

Les officiers municipaux veilleront généralement, dit de son côté l'article 9, à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes.

Le plus grand nombre des dispositions de ce titre ont du reste pour objet de déterminer les délits ruraux et de fixer les peines qui devront leur être appliquées. Ces peines, sous le régime antérieur, consistaient essentiellement en amendes dont le seigneur faisait son profit, et qui se substituant ordinairement à la pénalité plus efficace de la détention se trouvaient souvent hors de proportion avec la gravité du délit. Le juge seigneurial qui les prononçait était, en effet, trop à la discrétion du seigneur qui le nommait pour qu'il ne plaçât pas dans ses préoccupations les intérêts du fisc de ce seigneur avant ceux de la répression. Dans le système du Code rural, la peine d'une détention à durée variable, vint, au contraire, prendre place, à côté de l'amende. D'autre part, le chiffre de la peine pécuniaire dut se déterminer d'après l'étendue du dommage causé, qui servait ainsi de base à la peine publique. Enfin, il fut déclaré que l'indemnité due à la partie lésée serait payable par préférence à l'amende. (Tit. II, art. 3, 14, 16, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 36, 37, 42, 43.)

SECTION II.

LE NOUVEAU CODE RURAL.

I. *Les lois diverses du Code rural.*

Le Code rural de 1791 était fort incomplet. Il ne suffisait pas à régler les rapports aussi nombreux que variés qui naissent du mouvement de la vie agricole, et les populations appelaient de tous leurs vœux la rédaction d'un nouveau code, lorsque trois titres distincts d'un projet de Code rural furent élaborés par le Sénat, sous le second Empire, et soumis à l'empereur Napoléon III. Celui-ci renvoya le projet au Conseil d'Etat. On le divisa en trois livres. Le premier traitait du régime du sol, le second du régime des eaux, et le troisième était exclusivement consacré à la police rurale. Le livre premier ayant été délibéré en assemblée générale du Conseil d'Etat, un décret impérial en ordonna l'envoi au Corps législatif, mais les événements politiques ne permirent pas à cet important travail d'aboutir. Le livre premier contenait dix titres relatifs aux chemins ruraux et à la vaine pâture, à l'exploitation rurale, etc.

Le 13 juillet 1876, reprenant le projet abandonné du Code rural, le gouvernement de la République saisit le Sénat des parties de ce projet qui avaient été rédigées par l'ancien Conseil d'Etat. Ces parties concernaient le régime du sol et le régime des eaux. Différents titres en furent successivement détachés, discutés et votés par les deux chambres. Mais, en raison de la généralité et de l'importance particulière de son objet, le second livre sur le régime des eaux a été remplacé par une loi spéciale et distincte dont le Sénat a été saisi, le 24 janvier 1880.

Lorsque les lois diverses auxquelles se réduit ainsi actuellement le projet de Code rural auront été successivement adoptées, elles seront réunies en un seul corps de lois et formeront un tout complet, sous le nom de Code rural. Citons notamment, parmi les lois déjà promulguées, les lois du 20 août 1881 sur les chemins ruraux, les chemins et sentiers d'exploitation, la mitoyenneté des clôtures, les plantations, et le droit de passage en cas d'enclave; la loi du 2 août 1884 sur les vices rédhibitoires dans les ventes et échanges d'animaux domestiques; la loi du 4 avril 1889 sur les animaux employés à l'exploitation des propriétés rurales; la loi du 9 juillet 1889 sur le parcours, la vaine pâture, le ban de vendanges, la vente des blés en vert, le louage des domestiques et ouvriers ruraux; la loi du 18 juillet 1889 sur le bail à colonage par-

tiaire; la loi du 22 juin 1890, modifiant la loi du 9 juillet 1889, sur la vaine pâture. Celles de ces lois qui se rattachent au droit privé nous sont déjà connues. Nous rencontrerons les autres en traitant des différentes matières auxquelles elles se réfèrent. C'est, notamment, en traitant des attributions de l'autorité municipale, et de la police rurale, qui figure parmi ces attributions, que nous aurons à exposer les règles que la loi du 9 juillet 1889 et celle du 22 juin 1890 ont édictées sur le parcours, la vaine pâture, et le ban des vendanges. La loi du 9 juillet 1889 sur le parcours, la vaine pâture et le ban des vendanges s'est du reste approprié plusieurs des règles que la loi des 18 septembre-6 octobre 1791 sur la police rurale avait déjà consacrées. Elle abroge en outre la disposition formelle de la loi du 6 messidor an III, aux termes de laquelle la vente des blés en vert était interdite.

II. *La loi sur les animaux employés à l'exploitation des propriétés rurales.*

Bornons-nous à cette place à reproduire les dispositions de la loi du 4 avril 1889 sur les animaux employés à l'exploitation des propriétés rurales.

« Lorsque des animaux non gardés ou dont le gardien est inconnu ont, dit l'article 1er, causé du dommage, le propriétaire lésé a le droit de les conduire sans retard au lieu de dépôt désigné par le maire, qui, s'il connaît la personne responsable du dommage aux termes de l'article 1385 du Code civil, lui en donnera immédiatement avis. — Si les animaux ne sont pas réclamés, et si le dommage n'est pas payé dans la huitaine du jour où il a été commis, il est procédé à la vente, sur ordonnance du juge de paix, qui évalue les dommages. Cette ordonnance sera affichée sur papier libre et sans frais à la porte de la mairie. Le montant des frais et des dommages sera prélevé sur le produit de la vente. — En ce qui concerne la fixation du dommage, l'ordonnance ne deviendra définitive, à l'égard du propriétaire de l'animal, que s'il n'a pas formé opposition par simple avertissement dans la huitaine de la vente. — Cette opposition sera même recevable après le délai de huitaine, si le juge de paix reconnaît qu'il y a lieu, en raison des circonstances, de relever l'opposant de la rigueur du délai.

« Les préfets peuvent, ajoute l'article 2, après avoir pris l'avis des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement, déterminer par des arrêtés les conditions sous lesquelles les chèvres peuvent être conduites et tenues au pâturage.

« Les propriétaires de chèvres conduites en commun sont solidairement responsables des dommages qu'elles causent. (art. 3.)

« Celui dont les volailles passent sur la propriété voisine et y causent des dommages est tenu de réparer ces dommages. Celui qui les a soufferts peut même tuer les volailles, mais seulement sur le lieu, au moment du dégât, et sans pouvoir se les approprier. (art. 4.)

« Les volailles et autres animaux de basse-cour qui s'enfuient dans les propriétés voisines ne cessent pas d'appartenir à leur maître quoiqu'il les ait perdus de vue. — Néanmoins, celui-ci ne pourra plus les réclamer un mois après la déclaration qui devra être faite à la mairie par les personnes chez lesquelles ces animaux se seront enfuis. (art. 5.)

« Les préfets, après avis des conseils généraux, déterminent chaque année, pour tout le département, ou séparément pour chaque commune, s'il y a lieu, l'époque de l'ouverture et de la clôture des colombiers. (art. 6.)

« Pendant le temps de la clôture des colombiers, les propriétaires et les fermiers peuvent tuer et s'approprier les pigeons qui seraient trouvés sur leurs fonds, indépendamment des dommages-intérêts et des peines de police encourues par les propriétaires des pigeons. — En tout autre temps, les propriétaires et fermiers peuvent exercer, à l'occasion des pigeons trouvés sur leurs fonds, les droits déterminés à l'article 4 ci-dessus. (art. 7.)

« Les préfets déterminent, après avis des conseils généraux, la distance à observer entre les ruches d'abeilles et les propriétés voisines ou la voie publique, sauf, en tout cas, l'action en dommage, s'il y a lieu. (art. 8)

« Le propriétaire d'un essaim a le droit de le réclamer et de s'en ressaisir, tant qu'il n'a point cessé de le suivre ; autrement l'essaim appartient au propriétaire du terrain sur lequel il s'est fixé. (art. 9)

« Dans le cas où les ruches à miel pourraient être saisies séparément du fonds auquel elles sont attachées, elles ne peuvent être déplacées que pendant les mois de décembre, janvier et février. (art. 10.)

« Les vers à soie ne peuvent être saisis pendant leur travail. Il en est de même des feuilles de mûrier qui leur sont nécessaires. (art. 11)

Titre II.

Des opérations d'amélioration agricole.

CHAPITRE I.

DE LA MISE EN VALEUR DES COMMUNAUX.

Dans l'intérêt général de la production agricole on a souvent réclamé la mise en culture des marais, landes, terres vaines et vagues appartenant aux communes. C'est pour donner satisfaction à ce vœu qu'a été rendue la loi du 28 juillet 1860, complétée par le décret portant réglement d'administration publique du 6 février 1861.

L'Etat peut, d'après cette loi, contraindre les communes à dessécher, assainir et mettre en valeur leurs terrains. En cas de refus ou d'abstention du conseil municipal, un décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du conseil général du département, déclare l'utilité publique des travaux.

Si les sommes nécessaires ne sont pas fournies par les communes, elles sont avancées par l'Etat, qui se rembourse de ses avances, en principal et intérêts, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés. Les communes peuvent du reste s'exonérer de toute répétition de la part de l'Etat, en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur, mais cet abandon doit être fait, à peine de déchéance, dans l'année qui suit l'achèvement des travaux.

La loi du 28 juillet 1860 ne portait aucune atteinte au principe même de la propriété communale dont elle restreignait seulement le libre exercice dans son intérêt bien entendu. Mais, c'est un axiome cher aux économistes que la propriété et la jouissance en commun sont le mode d'exploitation le plus contraire à toute amélioration, et que c'est à l'influence de ce régime qu'il convient d'attribuer la stérilité relative de l'immense étendue de landes, de bruyères et même de prairies qui appartiennent aux communes et dont l'usage est laissé en commun aux habitants. Aussi, au cours de la discussion de la loi précitée, la question du partage des communaux fut-elle de nouveau agitée, et ce partage demandé au moins pour le cas où il n'y aurait pas de meilleur moyen de mise en valeur. Mais, l'amendement qui avait été proposé en ce sens, n'ayant pas été adopté par le Conseil d'Etat, la ques-

tion est restée sans solution et la prohibition du partage, telle qu'elle résulte de la nature même des communaux et des lois en vigueur se trouve ainsi maintenue.

CHAPITRE II.

DU DESSÉCHEMENT DES MARAIS.

SECTION I.

L'ANCIENNE LÉGISLATION.

Le desséchement des marais intéresse au plus haut point les progrès de l'agriculture, puisqu'il a pour objet de rendre à la culture des terres condamnées à la stérilité. L'étendue des marais était autrefois beaucoup plus considérable en France qu'elle ne l'est aujourd'hui. Henri IV se préoccupa de la réduire, et, par son Edit du 8 avril 1599, il déclara le droit de l'Etat de contraindre au desséchement. En même temps, Henri IV attribuait à des compagnies le desséchement de tous les marais du royaume, en concédant à ces compagnies comme rémunération de leurs travaux la moitié des terrains qui seraient mis à découvert. Mais les compagnies ainsi autorisées et au profit desquelles les propriétaires de marais avaient été véritablement expropriés ne s'appliquèrent qu'au desséchement des régions qui offraient le moins de difficultés.

La Constituante prit à tâche de mieux sauvegarder les droits de la propriété, et, par son décret du 26 décembre 1790, elle décida que les propriétaires seraient d'abord requis de faire le desséchement. Ce n'était qu'en cas de refus de leur part qu'il devait y être procédé par d'autres. L'administration se chargeait du reste elle-même des travaux, et les propriétaires étaient obligés de lui céder leurs droits moyennant une indemnité payée, à leur choix, en argent, ou avec une partie des terrains desséchés. Dans ce système, les propriétaires étaient encore expropriés, mais ils ne l'étaient plus que s'ils refusaient de faire eux-mêmes les travaux, et au profit seulement de l'administration. Les compagnies étaient écartées.

SECTION II.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

I. *Loi du 16 septembre 1807.*

Le 16 septembre 1807, une nouvelle loi, qui est aujourd'hui la loi fondamentale de la matière, a voulu, par un retour au système de l'Edit de 1599, faire une place dans l'opération du desséchement des marais à l'esprit d'entreprise industrielle. Cette loi pose, en effet, en principe, que les desséchements seront exécutés ou par des concessionnaires ou par l'Etat. Ce n'est au surplus que faute par les propriétaires de s'entendre pour opérer le desséchement qu'il peut y être procédé par l'Etat ou par des concessionnaires, et, quand une concession est accordée, les propriétaires, à conditions égales, doivent toujours être préférés à tous autres. En outre, au lieu d'être expropriés, les propriétaires ont seulement à payer une indemnité de plus-value à l'auteur du desséchement. L'indemnité dont ils ont ainsi chargés envers les concessionnaires ou l'Etat, ils peuvent du reste l'acquitter à leur choix, soit en payant un capital en argent, soit en constituant une rente de 4 % qui sera toujours remboursable, même par portion d'au moins un dixième, soit enfin en abandonnant une partie des terrains desséchés.

Ces différents avantages ont été accordés aux propriétaires, par respect pour leur droit, mais ils ne sont guère de nature, il faut en convenir, à favoriser l'esprit d'entreprise et à attirer les concessionnaires. Aussi la législation sur les marais est-elle restée peu efficace.

II. *Proposition de M. Laffitte.*

L'insuffisance de cette législation était depuis longtemps reconnue, lorsque, en 1833, la Chambre des députés fut saisie d'une proposition de loi de M. Laffitte relative à cet objet. Les difficultés de la matière n'ont pas encore permis d'arriver à une autre solution que celle que la loi de 1807 a consacrée, mais il ne sera pas sans utilité, au point de vue des réformes dont notre législation est susceptible, d'exposer l'économie du projet de M. Laffitte et les motifs sur lesquels il s'appuyait.

D'après ce projet, les propriétaires de marais desséchés, au lieu de rester simplement chargés, conformément à loi de 1807, d'une indemnité de plus-value au profit de l'auteur du desséchement, devaient, au contraire, abandonner à ce dernier, une portion plus ou moins consi-

dérable des terrains mis à découvert. C'était un retour partiel au système de l'édit du 8 avril 1599 et à celui du décret du 26 décembre 1790. Mais, tandis que cet édit et ce décret attribuaient à l'entrepreneur, comme rémunération de ses travaux, le premier, d'une manière invariable et fixe, la moitié des terrains desséchés, et le second la totalité même de ces terrains, à charge seulement d'indemniser le propriétaire, soit en argent, soit avec une partie des terrains desséchés, au choix de celui-ci, aux termes de la proposition de M. Laffitte, au contraire, la part faite à l'entrepreneur pouvait varier suivant les circonstances entre des limites maximum et mininum, sans jamais s'élever au-dessus de neuf ni s'abaisser au-dessous de deux douzièmes. Cette part c'était un jury composé et réuni d'après les règles établies par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui devait la fixer et la déterminer. En dehors de la portion de terrains qui lui était ainsi attribuée, l'auteur du desséchement pouvait encore réclamer une indemnité pécuniaire à raison de la plus-value que ses travaux avaient procurée aux terrains voisins des marais, et cette indemnité c'était encore le jury qui était appelé à l'évaluer. Mais il ne devait être procédé à ces évaluations que trois ans après la réception des travaux.

Ainsi, tout en accordant avec l'édit de 1599 et le décret de 1790 à l'entrepreneur du desséchement une part dans la propriété des marais, comme rémunération de ses travaux, la proposition de M. Laffitte s'appropriait en partie le système de la loi de 1807 en limitant le droit de cet entrepreneur à une indemnité pécuniaire à raison de la plus-value que ses travaux auraient procurée aux terrains voisins des marais desséchés.

Au reste, comme la loi de 1807 et le décret du 26 décembre 1790, la proposition de M. Laffitte reconnaissait aux propriétaires des marais un droit de préférence à la concession des travaux de desséchement.

« Une première question, disait le rapporteur de la commission chargée d'examiner la proposition de M. Laffitte (1), se présente naturellement à l'esprit et a dû faire le premier objet de nos discussions : lorsqu'un propriétaire de marais se contente des faibles produits qu'il en retire, peut-il être contraint, sinon à procéder lui-même à l'opération du desséchement, au moins à souffrir qu'un autre y procède, à la condition que ce dernier en avance tous les frais ?

« Les adversaires du projet de loi invoquent le droit sacré de la propriété ; ils veulent maintenir au propriétaire d'un marais la faculté qu'il a pour une terre labourable ou de la laisser en friche ou de lui faire porter telle production plutôt que telle autre ; ils signalent l'obli-

---

(1) Moniteur du 20 juin 1833.

gation de laisser faire le desséchement par un étranger comme une violation flagrante de notre pacte fondamental.

« Votre commission repousse cette opinion ; elle pense qu'il ne faut pas pour des principes vrais en eux-mêmes, mais mal appliqués, obéir aveuglément aux inspirations de l'esprit de routine, de l'ignorance ou de l'entêtement ; elle croit qu'indépendamment de l'intérêt très grave de livrer à la culture des terrains dont la nature résiste à toute exploitation il y a devoir pour le législateur de détruire les germes de mortalité qui déciment les populations voisines des marais. Que ce soit, si on le veut, (et nous n'entrerons pas dans l'examen de cette question) une sorte d'expropriation, nous ne nous effraierons pas de l'objection, car il n'est pas possible de lui refuser son véritable caractère et l'utilité publique la légitime à tous les yeux...

« Si vous reconnaissez avec nous que les marais doivent être l'objet d'une législation spéciale, vous croirez aussi que cette législation doit protéger et favoriser les entreprises de desséchement. Il faut qu'elle donne aux entrepreneurs la garantie que leurs efforts et leurs dépenses ne resteront pas sans récompense ; et tout à la fois il faut qu'elle ne prive pas les propriétaires des droits que, dans de justes limites, ils doivent conserver ; il n'y aura de bonne loi que celle qui sera parvenue à concilier ces intérêts si divers, et, en apparence, si opposés. »

III. *De la constitution des propriétaires intéressés en syndicat forcé et de l'écoulement des eaux provenant du desséchement.*

La loi du 16 septembre 1807 confère au gouvernement la faculté de constituer les propriétaires intéressés à des travaux de desséchement, même malgré eux et leur opposition fut-elle unanime, en *syndicat forcé*. Les syndicats ou associations syndicales, ainsi appelées, parce qu'elles sont nécessairement administrées et représentées par des syndics, sont des associations de propriétaires intéressés à des travaux d'utilité collective. Au nombre de trois au moins, et au plus au nombre de neuf, les syndics sont nommés par le préfet. Ils sont pris parmi les propriétaires les plus imposés à raison des marais à dessécher. Ils ont pour mission de représenter l'intérêt de tous et de se rendre l'organe des réclamations. C'est à eux qu'il appartient de nommer l'un des experts qui doivent procéder à l'estimation de la plus-value. (Loi de 1807, art. 7, 8, 26.)

L'indemnité de plus-value devait être fixée, d'après la loi du 16 septembre 1807, sur le rapport des experts, par une commission spé-

ciale de sept membres, nommés par décret et choisis parmi les personnes sans intérêt dans les travaux. Mais, l'article 26 de la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, a supprimé cette commission spéciale, et rendu ses attributions au Conseil de préfecture, qui est en général compétent pour statuer sur toutes les questions d'indemnité en matière de travaux publics.

Une servitude d'acqueduc est établie par la loi, au profit des propriétaires de marais. Ils ont la faculté de conduire les eaux provenant du desséchement, à travers les fonds intermédiaires, sous certaines conditions déterminées. (Lois du 29 avril 1845, du 10 juin 1854 et du 28 juillet 1860.)

CHAPITRE III.

DES ASSOCIATIONS SYNDICALES.

SECTION I.

CARACTÈRES, ORIGINE ET OBJET DES ASSOCIATIONS SYNDICALES.

Pour l'exécution des travaux de desséchement ainsi que pour d'autres opérations d'amélioration agricole, les propriétaires intéressés peuvent se réunir volontairement, ou être constitués, même malgré eux, par l'administration, en *associations syndicales*. Ainsi appelées, parce qu'elles sont nécessairement administrées et représentées par des syndics, ces associations sont aujourd'hui régies par la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, modifiée par la loi du 22 décembre 1888, et ce n'est qu'à défaut d'une association de ce genre qu'il y aurait lieu de recourir à la constitution des propriétaires intéressés à des travaux de desséchement en syndicat forcé, par application de la loi du 16 septembre 1807 que nous venons d'exposer.

Les associations syndicales sont très anciennes, leur origine se perd en quelque sorte dans la nuit des temps. Longtemps avant les lois de 1865 et de 1888, le législateur s'était déjà préoccupé d'encourager, dans l'intérêt de l'agriculture, l'esprit d'association, et de favoriser la formation de syndicats agricoles. Il est, en effet, de nombreux travaux qui intéressent au plus haut degré les progrès de l'agriculture, et que des efforts individuels seraient impuissants à entreprendre et à mener à bonne fin, sans le secours de l'association, dans un pays où, comme

chez nous, la propriété se morcelle souvent à l'infini. C'est en s'inspirant de ces nécessités impérieuses, que le législateur, par la loi du 14 floréal an XI, complétée par celle du 18 septembre 1807, a conféré à l'administration la faculté de réunir, même malgré eux, en syndicats forcés, les propriétaires intéressés à l'exécution de certains travaux, tels que le desséchement des marais dont nous venons de nous occuper, le curage des cours d'eau non navigables ni flottables, les travaux de défense contre la mer, les fleuves, les rivières et torrents. Mais, en dehors de ces syndicats forcés, on a vu également s'organiser, avec l'autorisation et sous le patronage de l'administration, des associations volontaires qui avaient principalement pour objet des travaux d'irrigation. Il fallait sans doute pour la constitution de ces syndicats volontaires, l'accord unanime des intéressés, mais l'autorisation administrative, lorsqu'ils l'avaient obtenue, leur conférait, avec la personnalité civile, certains avantages, soit pour le recouvrement des taxes, soit pour l'obtention des subventions du trésor.

La loi du 21 juin 1865, modifiée par celle du 22 décembre 1888, a eu, d'une part, pour objet d'encourager l'esprit d'initiative en attribuant aux associations formées sans l'intervention de l'administration le caractère de personnes civiles que la jurisprudence de la Cour de Cassation s'était jusque là refusée à leur reconnaître. (Cassat. 26 mars 1841). Elle favorise en outre, et la loi de 1888 agit dans le même sens, la multiplication des associations syndicales, en augmentant les cas dans lesquels des associations de cette nature peuvent être formées.

Aux termes de ces deux lois, article 1, peuvent être l'objet d'une association syndicale l'exécution et l'entretien de travaux :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables et non navigables.

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de desséchement et d'irrigation.

3° De desséchement des marais.

4° Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants.

5° D'assainissement des terres humides et insalubres.

6° D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux.

7° D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage des voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère

d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux.

8° D'irrigation et de colmatage.

De l'italien *colmare* combler, le colmatage est une opération fréquemment pratiquée en Toscane et qui a pour objet d'exhausser, au moyen de terres enlevées à des lieux plus élevés des bas-fonds habituellement submergés.

9° De drainage.

10° De chemins d'exploitation et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif.

Il résulte du reste de ces dernières expressions que l'énumération de la loi n'est pas limitative et que tous travaux d'amélioration agricole, quel qu'en soit l'objet, peuvent motiver la constitution d'une association syndicale. Tels sont les fixations de dunes, construction de ponts, ensemencement de landes, toutes opérations qui par leur nature peuvent exiger le concours d'un certain nombre de propriétaires.

SECTION II.

DES ASSOCIATIONS SYNDICALES LIBRES, ET DES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISÉES.

Les *associations syndicales libres* se forment sans l'intervention de l'administration, sous l'empire du droit commun et de leurs statuts, par le consentement unanime des associés. Toutefois, lorsqu'elles réunissent certaines conditions déterminées par la loi, notamment lorsqu'elles ont été publiées, elles constituent, par dérogation au droit commun, des personnes civiles capables d'ester en justice par leurs syndics, d'acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer. (Loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, art. 3, 5,6, 7.)

Les *associations autorisées* supposent l'intervention et le concours de l'administration, elles sont constituées et autorisées par un arrêté du préfet et cette autorisation leur confère de nombreuses prérogatives, énumérées dans les articles 15 à 19 de la loi de 1865. Ainsi :

1° Les taxes ou cotisations dues par les associés pour l'exécution des travaux sont recouvrées sur des rôles dressés par le syndicat chargé de l'administration de l'association, approuvés, s'il y a lieu, et rendus exécutoires par le Préfet. — Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes.

2° Les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains

compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le Conseil de préfecture sauf recours au Conseil d'Etat. Il est procédé à l'apurement des comptes de l'association selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux.

3° Dans le cas où l'exécution des travaux entrepris exige l'expropriation de terrains, après déclaration d'utilité publique par décret rendu au Conseil d'Etat, il est procédé, suivant les cas, à cette expropriation, conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, ou dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841. (Loi du 21 juin 1865, art. 18 modifié par la loi du 22 décembre 1888.)

Les travaux qui sont entrepris par une association syndicale autorisée prennent ainsi le caractère de travaux publics et ils peuvent donner lieu à une expropriation pour cause d'utilité publique.

4° Lorsque la loi établit des servitudes au profit des associations syndicales, les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'assiette et l'exercice de ces servitudes doivent être jugées en premier ressort par le juge de paix conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 relative au drainage.

Ces divers avantages dont jouissent les associations syndicales autorisées ne sont pas du reste les seuls. A la différence des associations libres, les associations syndicales autorisées ne supposent pas toujours en effet, et nécessairement, le consentement unanime des parties intéressées. Il est certains travaux pour l'exécution desquels, en raison de l'intérêt qu'ils présentent, la loi autorise le Préfet à réunir, même malgré eux, sous des conditions déterminées et après l'accomplissement de certaines formalités, les propriétaires intéressés en associations syndicales autorisées. Mais le Préfet ne peut ainsi procéder, soit d'office, soit sur la demande du maire, d'une ou plusieurs parties intéressées, à la formation de cette association forcée, que si l'association elle-même et l'entreprise des travaux ont au moins obtenu, dans une assemblée générale des intéressés, l'adhésion d'une certaine majorité en nombre et en intérêt. Le chiffre de cette majorité varie suivant la nature des travaux (Loi de 1865 modifiée par la loi de 1888).

La loi réserve en outre aux propriétaires intéressés et aux tiers le droit de se pourvoir contre l'arrêté du Préfet, devant le ministre des travaux publics, dans le délai d'un mois, à partir de l'affichage. Il est statué sur le recours par un décret en Conseil d'Etat. (art. 13.)

Bien plus, s'il s'agit des travaux spécifiés aux numéros 3 à 10 de l'article 1er, c'est-à-dire des travaux autres que ceux d'endiguement et de

curage, les propriétaires qui n'adhèrent pas au projet d'association peuvent se retirer en abandonnant, moyennant indemnité à leur profit, les terrains qui leur appartiennent et qui sont compris dans le périmètre des travaux. (art. 14 modifié par la loi de 1888.)

Les associations autorisées, comme les associations libres et à plus forte raison, constituent des personnes civiles. L'adhésion aux unes et aux autres a été facilitée pour les incapables, les biens dotaux et les majorats. (Loi de 1865 et 1888, art. 4).

Parmi les travaux qui peuvent donner lieu à la constitution d'une association syndicale, il en est qui touchent à des intérêts publics de sécurité ou de salubrité. Ce sont ceux qui sont énumérés dans les six premiers numéros de l'article premier précité de la loi du 21 juin 1865 modifiée par celle du 22 décembre 1888. Aussi, pour l'exécution et l'entretien de ces travaux, les propriétaires peuvent toujours être réunis par le Préfet en association syndicale autorisée. Le Préfet ne peut, au contraire, procéder ainsi à la constitution d'une association syndicale, pour les travaux compris dans les numéros 7 à 10 du même article, qu'autant qu'ils ont été reconnus d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'Etat. Enfin, tandis qu'il suffit de réunir parmi les propriétaires intéressés, pour les cinq premiers numéros, une majorité de plus de moitié ou des deux tiers représentant au moins, dans le premier cas, les deux tiers, et dans le second cas, la moitié de la superficie, on exige, au contraire, pour les numéraux 6 à 10, l'adhésion des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie et payant plus des deux tiers de l'impôt foncier afférent aux immeubles.

Il est d'ailleurs certaines associations syndicales qui sont régies par des lois spéciales. Telles sont les associations syndicales instituées par la loi du 20 août 1881 relative au nouveau Code rural pour l'ouverture, le redressement, l'élargissement, la réparation et l'entretien des chemins ruraux (art. 19 à 32.). Telles aussi les associations organisées par la loi du 15 décembre 1888 pour combattre le phylloxera.

Au surplus, les détails d'exécution de la loi du 21 juin 1865, et de celle du 22 décembre 1888, sur les associations syndicales, ont été réglés par un décret portant règlement d'administration publique du 9 mars 1894 en 75 articles.

Titre III.

Des bois et forêts.

CHAPITRE I.

LES BOIS ET FORÊTS DANS LE PASSÉ.

SECTION I.

NATURE ET CARACTÈRES DE LA PROPRIÉTÉ FORESTIÈRE.

Il y a, dans le langage ordinaire, entre les bois et les forêts cette différence que les forêts sont plus étendues et croissent en futaies, tandis que les bois restent en taillis et ont moins de développement. Dans la langue du droit, au contraire, les deux expressions sont synonymes, et elles sont employées indifféremment l'une pour l'autre.

Les forêts sont des biens d'une nature particulière qui paraissent mieux placés entre les mains de l'Etat, des communes et autres personnes morales que dans celles des particuliers. Elles ne livrent leurs produits qu'à de longs intervalles qui dépassent parfois la durée moyenne d'une vie d'homme, et elles semblent ainsi appeler des propriétaires d'une existence plus longue, moins pressés d'en percevoir les fruits que ne pourraient l'être des propriétaires ordinaires vivant de leurs revenus. Quand elles tombent dans le patrimoine des particuliers, elles sont exposées à être facilement dilapidées et épuisées par une exploitation mal réglée.

Cette dilapidation pourrait même devenir un danger public, compromettre l'intérêt et la sécurité de l'Etat. Il a toujours été reconnu, en effet, que l'intérêt public demande la conservation des bois. Aussi est-ce avec juste raison que l'Ordonnance de 1669 sur les Eaux et Forêts proclamait que les forêts « étaient la plus noble et la plus précieuse partie du domaine de la couronne ». De son côté, l'Assemblée Constituante s'inspira également des véritables principes, en regardant la conservation des bois et forêts, comme un des points les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume, et en considérant que la nation seule peut s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement (1). La culture des forêts est d'ailleurs si simple,

(1) Décret des 6 août et 22 novembre 1790.

leur aménagement si naturelement fixe, et le contrôle des coupes si facile, que l'administration de l'Etat, des communes et autres personnes morales, peut ici lutter avantageusement avec celle des particuliers, qu'elle est même, on peut le dire, généralement préférable pour les raisons que nous venons d'indiquer.

SECTION II.

LES FORÊTS ET LE DROIT DE FORESTERIE DANS DE HAUT MOYEN-AGE.

Fortement passionnés pour la chasse les Francs s'empressèrent après la conquête de notre pays de mettre certains territoires en défense (2). Ils interdirent d'abord à tout autre, pour se l'attribuer exclusivement à eux-mêmes, le droit de chasse, puis, pour rendre l'usage de ce droit plus agréable, ils défendirent en même temps tout ce qui pouvait être un obstacle à la propagation du gibier. Les contrées ainsi mises en défense étaient appelées *forestæ.* Ce mot, emprunté à la langue germanique, signifie, en effet, défense faite aux habitants de tuer le gibier et les bêtes fauves, et souvent dans les textes il est pris comme synonyme de territoire désolé. On le comprend sans peine, les terres où il était ainsi interdit de rien faire qui pût préjudicier à la multiplication du gibier ne devaient pas tarder à être dévastées. Quantité d'animaux dévastateurs, sangliers, taureaux et ours, s'y promenaient en liberté, les malheureux habitants étaient obligés de fuir, et ainsi s'expliquent la formation et le développement de certaines forêts qui n'existaient pas à l'époque de la domination romaine. Pecquet, dans son *Traité des lois forestières* ne craint pas d'évaluer, pour la France, à 40 millions d'hectares l'immense étendue des forêts au IXe siècle. Aussi Charlemagne enjoignit-il aux préposés de ses domaines, dans son fameux capitulaire *de villis*, de faire défricher les forêts partout où il se pourrait, et, de son côté, Louis

---

(1) Nos rois des deux premières races, avaient de grands domaines, de grandes terres, héritage du fisc romain, et sur ces terres quelques châteaux, *villæ regiæ.* C'est dans celles de ces *villæ* qui étaient situées près des forêts que les princes francs se transportaient, attirés par le plaisir de la chasse, et qu'ils résidaient le plus souvent. C'est de là que sont datés un grand nombre de capitulaires. Aussi, jusqu'à la fin de l'ancien régime, une certaine étendue de pays fut réservée, près des maisons royales, pour les plaisirs et les chasses du roi, en vertu du droit dit *de capitaineries royales.* Il était interdit, d'après ce droit, aux seigneurs eux-mêmes, de chasser sur leurs propres terres, et les possesseurs subissaient les visites des officiers, des gardes du roi, ainsi que la juridiction du capitaine des chasses. Le droit régalien de capitaineries royales fut aboli par la Constituante comme contraire à l'égalité des propriétés.

le débonnaire prescrivit aux comtes de ne point laisser s'établir de forêts nouvelles sans son autorisation.

On voit à l'époque féodale des seigneurs concéder en fief sur leurs terres, ou se réserver dans les terres qu'ils concédaient, *le droit de foresterie*, c'est-à-dire, avec la garde et la défense des forêts, le droit de chasse qui y était attaché. Au douzième siècle, les forêts étaient encore si nombreuses qu'elles paraissent avoir été sans valeur, de larges concessions de droits d'usage y furent faites. Mais, lorsque la prospérité publique croissant, les populations affranchies se mirent à défricher et à exploiter les forêts en masse, on commença à se préoccuper de leur conservation et la royauté dut intervenir.

SECTION III.

LA CONSERVATION ET L'ADMINISTRATION DES FORÊTS DANS L'ANCIEN RÉGIME.

Les bois et forêts devinrent ainsi dans le domaine royal l'objet de mesures spéciales destinées à en assurer la conservation, et depuis Philippe le Bel qui les réunit, à cause de leur importance, dans une même administration, les Eaux et Forêts n'ont plus été séparées. En instituant les maîtres des Eaux et Forêts, comme administrateurs et juges en cette matière, on leur donna la mission de s'enquérir des titres et de veiller sur la manière d'agir des usagers, pour prévenir et empêcher la ruine complète de la richesse forestière.

Aux derniers degrés de la hiérarchie dans l'administration des Eaux et Forêts se trouvaient d'ailleurs des gardes subalternes placés sous les ordres des maîtres. Ceux-ci étaient eux-mêmes subordonnés à des inspecteurs. En 1360 fut créée par Charles V la charge de Grand maître, lequel « fut souverain, général maître, inquisiteur, dispositeur et réformateur seul et pour le tout des eaux et forêts. » Au Grand maître furent donnés des lieutenants, et ces lieutenants ou inspecteurs, qui avaient au second degré l'administration et la juridiction des Eaux et Forêts, furent groupés de manière à former un tribunal qui siégeait à Paris auprès d'une table de marbre dans la grande salle du Palais ; d'où le nom de *table de marbre* donné à cette juridiction.

Henri II érigea en offices les fonctions de lieutenants du Grand maître, et établit des juridictions forestières auprès des divers parlements ; elles reçurent également le nom de tables de marbre (février 1554.) Ces juridictions statuaient sauf appel au parlement. Elles étaient incompétentes pour les questions de fonds ou de propriété.

Conservée, maintenue et développée par l'Ordonnance de 1669 sur les

Eaux et Forêts cette organisation fut brisée par la Révolution qui supprima les maîtrises comme juridiction et administration. L'article 7 du décret du 7 septembre 1790 décida, en effet, qu'en matière d'Eaux et Forêts, la conservation et l'administration appartiendraient aux corps qui seraient indiqués incessamment, et que les actions pour la punition et réparation des délits seraient portées devant les juges de districts. Les bases de l'organisation forestière actuelle se trouvent dans la loi du 15 septembre 1791 sur l'organisation forestière, les ordonnances des 1er août 1827 et 5 janvier 1831, et dans les décrets du 15 décembre 1877, du 12 janvier et du 11 mai 1878.

CHAPITRE II.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

SECTION I.

LES SOURCES DE LA LÉGISLATION FORESTIÈRE.

L'Ordonnance du 1er août 1827, modifiée par les ordonnances et décrets postérieurs, constitue avec une loi du 21 mai 1827, connue sous le nom de Code forestier, une législation complète sur les forêts.

Cette législation, à l'exception des changements que les lois révolutionnaires avaient rendus nécessaires, se rapproche d'ailleurs singulièrement de l'Ordonnance de 1669, œuvre de Colbert. Plusieurs lois, celles du 4 mai 1837, du 18 juin 1859 et du 25 juin 1874 ont successivement modifié le Code forestier et font corps avec lui.

SECTION II.

DU RÉGIME FORESTIER ET DES BOIS QUI Y SONT SOUMIS.

Le but de la législation forestière est de concilier l'intérêt public, qui demande la conservation des bois, avec la liberté de la propriété privée. Les deux tiers environ du sol forestier sont en France la propriété des particuliers, l'autre tiers appartient à l'Etat qui se trouve ainsi n'avoir que la plus faible part de la richesse forestière. C'est donc avec raison que dans l'intérêt d'une sage exploitation de cette richesse, ont été soumis au régime forestier, c'est-à-dire à des règles de gestion

et d'administration déterminées par le Code forestier et l'Ordonnance du 1er août 1827 : 1° les forêts de l'Etat; 2° les bois des communes et des établissements publics ; 3° les bois indivis entre l'Etat, les communes ou les établissements publics et les particuliers.

Les bois soumis au régime forestier ne peuvent être exploités que suivant un aménagement régulier et déterminé d'avance par décrets rendus sur la proposition de l'administration forestière. L'aménagement une fois fixé suivant les règles des articles 68, 69 et 70 de l'Ordonnance réglementaire du 1er août 1827, les agents mettent les coupes en adjudication suivant l'ordre déterminé. Toute coupe extraordinaire doit être autorisée par un décret spécial. Les portions réservées pour croître en futaies que l'on désigne sous le nom de *massifs* ou *quarts en réserve* ne peuvent pas non plus être coupées sans un décret spécial. (Cod. for., art. 16).

Pour autoriser le défrichement des bois soumis au régime forestier il faut en outre une loi, en ce qui concerne les bois de l'Etat, et une autorisation spéciale du gouvernement pour les bois appartenant aux communes et aux établissement publics. De même, à l'égard de ces bois, il faut encore, en principe, l'autorisation du gouvernement, pour toute construction de four à chaux, tuilerie, maison ou ferme à une distance moindre, suivant les circonstances, d'un kilomètre ou de 500 mètres. (Cod. for. art. 91, 151, 153.)

SECTION III.

DU RÉGIME DES BOIS PARTICULIERS.

Les bois qui appartiennent exclusivement à des propriétaires privés échappent à ce régime rigoureux, l'exploitation en est, en principe, entièrement libre.

Toutefois, et encore bien que l'exploitation des bois particuliers soit, en principe, entièrement libre, le droit qui appartient au propriétaire de les défricher subit certaines restrictions déterminées par la loi. C'est ainsi que celui qui veut défricher est tenu d'en faire la déclaration à la sous-préfecture quatre mois à l'avance. Ce délai est établi en faveur de l'administration des forêts afin qu'elle puisse s'opposer au défrichement, si elle le juge convenable. L'administration ne peut d'ailleurs valablement fonder son opposition que sur l'une des six causes limitativement énumérées par l'art. 220 du Code forestier. En outre, la formalité de la déclaration elle-même n'est pas applicable : 1° aux semis volontaires de moins de vingt ans; 2° aux parcs ou jardins clos ou attenant aux habitations ; 3° aux bois non clos d'une étendue inférieure

à dix hectares lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une étendue de dix hectares, ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne. (art. 224 Cod. for.).

Les bois particuliers étaient aussi autrefois assujettis à la servitude de *martelage* en vertu de laquelle l'administration de la marine avait le droit d'y choisir et marteler les arbres propres aux constructions navales, lorsque des coupes devaient avoir lieu. Depuis 1838, ce privilége de la marine ne s'exerce plus que dans les bois soumis au régime forestier. (art. 122 à 135. Cod. for.).

Au reste, si la propriété forestière subit ainsi, dans l'intérêt public, certaines restrictions, elle est du moins protégée par des dispositions pénales communes aux bois des particuliers et à ceux des établissements publics, qui punissent d'assez nombreuses contraventions.

C'est en ce sens que les bois particuliers eux-mêmes sont placés sous la surveillance de l'administration, mais cette surveillance est, on le voit, toute de protection, elle a seulement pour objet de garantir les bois des abus dont ils auraient à souffrir. Les bois de l'Etat, des communes et des établissements publics sont en outre protégés par quelques dispositions spéciales. (art. 144 à 267 Cod. forest.)

CHAPITRE III.

DES DROITS D'USAGE DANS LES BOIS ET FORÊTS.

SECTION I.

NATURE ET ÉTENDUE DES DROITS D'USAGE.

L'usage des bois et forêts, suivant l'article 636 du Code civil, est réglé par des lois particulières. Par sa nature propre et ses caractères distinctifs, il diffère d'ailleurs essentiellement de l'usage dont s'occupe le Code civil. Celui-ci n'est en réalité, et sous la réserve de son incessibilité (art 631), qu'un usufruit limité, en principe, aux besoins de l'usager. Les droits d'usage du Code forestier sont, au contraire, et à proprement parler, de véritables servitudes prédiales, établies sur un fonds au profit et en faveur d'un autre fonds (1). Ils reposent d'ordinaire sur des concessions faites autrefois par des seigneurs féodaux à

(1) Tome I. p. 233 et suiv.

des communautés d'habitants, à des familles de tenanciers, à raison de leur habitation sur le fief, et en vue de l'exploitation des terres qui dépendaient de la seigneurie. L'étendue de ces droits, le mode de jouissance devaient donc se déterminer et être limités d'après les besoins du fonds dominant, c'est-à-dire d'après la contenance des héritages que chacun possédait dans le fief ou dans la paroisse. Les difficultés qui s'élevaient à ce sujet entre les seigneurs et leurs vassaux étaient tranchées par la justice. En 1223, les moines de Clairvaux font limiter le temps pendant lequel des usagers du droit de panage pourront envoyer leurs porcs dans les bois. (Cart. de Clairvaux XXXIII). De nombreux jugements rendus en cette matière formèrent bientôt jurisprudence, et l'étendue des différents droits d'usage se trouva ainsi déterminée par des coutumes qui variaient selon les provinces, et même parfois selon les localités.

On distingue deux espèces d'usages, *les usages en bois* qui s'exercent sur les bois mêmes, et donnent un produit en bois, et *les usages dans les bois* pour pâturage, panage et glandée, qui ne portent pas sur les bois, mais seulement sur la surperficie des terrains. Dans l'intérêt supérieur de la conservation des forêts, l'exercice des droits d'usage en bois a été subordonné, tant dans les propriétés privées, que dans celles des établissements publics, à *des actes de délivrance* qui doivent émaner des agents forestiers, ou des propriétaires. De même, les droits d'usage dans les bois ne peuvent jamais sortir leur effet que dans les parties des forêts qui ont été déclarées *défensables* par l'administration. On a toujours enfin la faculté de réduire, suivant l'état et la possibilité des forêts, dans les bois de l'Etat, des communes et des établissements publics, tous les droits d'usage quel qu'en soit l'objet, et dans les bois des particuliers, les droits de pâturage, parcours, panage et glandée. (Cod. for. art. 65, 69. 71, 112, 119.)

SECTION II.

DU RACHAT ET DU CANTONNEMENT.

Malgré ces restrictions et ces limites les droits d'usage sont très préjudiciables à la prospérité forestière. Aussi reconnaît-on aux propriétaires qui en sont grevés, à l'Etat, aux communes et même aux particuliers, le droit de s'en affranchir en tout ou en partie par le *rachat* ou le *cantonnement*.

Le rachat consiste à racheter moyennant une somme d'argent fixée de gré à gré, ou, en cas de contestation, à dire d'experts par les tribunaux, le droit de l'usager. Ce mode d'extinction s'applique à tous les

droits d'usage sans distinction, au droit d'usage en bois, de pâturage, de glandage, etc... Toutefois, si le droit d'usage était d'une absolue nécessité pour les habitants d'une commune, ceux-ci pourraient s'opposer au rachat. En cas de contestation l'affaire serait portée, en premier ressort, devant le Conseil de préfecture. Le rachat comme le cantonnement est toujours d'ailleurs facultatif pour le propriétaire du fonds servant, l'usager ne peut jamais lui en imposer l'obligation.

Le cantonnement transforme le droit d'usage portant sur le bois entier en un droit de propriété restreint à une portion ou canton de la forêt. La faculté de le requérir remonte à un arrêt du Parlement de Paris de décembre 1515, il est réglé de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux, quelle que soit la qualité du propriétaire (Cod. forest. art. 63, 64, 65, 111, 121. Décrets du 12 avril 1854, du 19 mai 1857).

A la différence du rachat, le cantonnement ne s'applique qu'au droit d'usage en bois ou droit d'affouage (1), et non au *pâturage*, ou *glandage*. En ce qui concerne ces derniers usages, il n'y aurait pas, en effet, pour l'usager équivalence entre le droit de propriété sur un canton et le pouvoir de conduire ses troupeaux dans toute l'étendue de la forêt. On ne saurait donc le contraindre à un arrangement qui, au lieu de changer seulement l'assiette de son droit, en diminuerait notablement l'importance.

SECTION III.

DES DIFFÉRENCES QUI SÉPARENT L'AFFOUAGE ET LE DROIT D'AFFOUAGE.

Il importe au reste de ne pas confondre le *droit d'affouage* ou droit d'usage en bois qui peut appartenir à une commune sur un bois dont elle n'est pas propriétaire, avec *l'affouage,* c'est-à-dire le partage en nature, entre les habitants, pour leur chauffage, des produits de la coupe des bois communaux. Comme le droit d'usage, le droit d'affouage est incessible. (art. 631 Cod. civ.). L'usager qui ne consommerait pas lui-même sa portion ne pourrait donc pas l'aliéner au profit d'autrui. Personne ne conteste, au contraire, à l'affouagiste le droit de vendre son lot dans la coupe communale. L'affouage constitue, en effet, pour les habitants d'une commune non un droit d'usage, mais un mode particulier de jouissance de la chose commune.

(1) Affouage de *ad focum* foyer.

Titre IV.

Du Régime des Eaux.

Après avoir été longtemps confondues et réunies dans les mêmes mains, l'administration des Eaux et celle des Forêts sont aujourd'hui séparées. Tout ce qui a trait à l'aménagement et à l'utilisation des eaux pour les besoins de la navigation, ceux de l'agriculture et de l'industrie, se trouve depuis longtemps déjà placé dans les attributions de l'administration des ponts et chaussées. En outre, un décret du 29 avril 1862, à l'effet d'établir l'unité de direction dans les différents services qui se rattachent au régime des eaux, a définitivement enlevé au service forestier, qui était antérieurement connu sous la dénomination d'administration des Eaux et Forêts, pour les confier au service des ponts et chaussées, sous la direction du ministre des travaux publics, la surveillance, la police, et l'exploitation de la pêche.

Nonobstant cette séparation des Eaux et Forêts, il nous semble néanmoins naturel de traiter, à cette place, après avoir exposé la législation forestière, du régime des eaux. Ce régime se lie étroitement, en effet, à l'agriculture, et le second livre du projet de Code rural élaboré sous le second Empire lui était entièrement consacré. Mais, un autre projet de loi sur les eaux du 21 janvier 1880, a pris de telles proportions, qu'on a dû renoncer à le faire rentrer dans le cadre et sous la dénomination générale du Code rural ; il est destiné à former, lorsqu'il sera voté, une loi spéciale et distincte, avec un titre à elle propre, celui de *loi relative au régime des eaux.*

Le régime des eaux embrasse 1° les eaux pluviales et celles à l'état de source ; 2° les eaux courantes ; 3° la mer ; 4° les mesures relatives à l'utilisation des eaux ; 5° celles qui ont pour objet d'assurer l'écoulement des eaux nuisibles.

CHAPITRE I.

LES EAUX PLUVIALES ET A L'ÉTAT DE SOURCE.

Les eaux pluviales appartiennent au premier occupant. Celui qui s'en empare le premier peut les utiliser et même les absorber dans son

intérêt exclusif. Il en est de même des eaux de source, elles appartiennent, en principe, au propriétaire du fonds dans lequel elles jaillissent. Toutefois les habitants d'une commune, d'un village ou hameau peuvent acquérir à titre de servitude un droit à l'eau de source qui leur est nécessaire, moyennant une indemnité fixée par la justice, sur un rapport d'experts. (1)

CHAPITRE II.

LES EAUX COURANTES.

SECTION I.

DE LA PROPRIÉTÉ DES EAUX COURANTES ET DE LEUR LIT.

I. *Le droit naturel.*

Les eaux courantes, qu'elles bordent ou traversent un héritage, sont par leur nature, des choses qui n'appartiennent à personne, parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'appropriation privative et exclusive. Ce sont des choses communes à tous, chacun peut s'en servir, sauf le moyen d'y aborder sans nuire au propriétaire de la rive, et c'est, nous le savons, aux lois de police qu'il appartient de régler la manière de jouir des choses dont l'usage est ainsi commun à tous (2). Cette solution dérive de la nature même des choses ; elle est de droit naturel, et elle s'impose avec une force irrésistible au législateur.

Ce qui est vrai des eaux courantes l'est aussi, en principe, et dans une certaine mesure, du lit dans lequel elles coulent. Le lit qu'un cours d'eau se forme et qu'il creuse pour son passage n'est, en effet, à l'égard de ce cours d'eau, qu'un accessoire. Dans une rivière, l'élément principal c'est l'eau courante et le lit que cette eau réussira toujours à se creuser pour son écoulement ne saurait être évidemment qu'un accessoire. Or, l'accessoire suit le principal. Si donc, par sa nature mobile et fugitive, l'eau courante résiste à toute idée d'appropriation, le lit dans lequel elle coule doit être nécessairement comme elle hors de la propriété privée.

(1) Tome I. p. 235.
(2) Tome I. p. 188.

II. *Le droit romain et l'ancien droit.*

Ces principes qui se fondent sur la raison même étaient ceux du droit romain. Les cours d'eau qui traversaient le territoire romain étaient, en principe, considérés non pas sans doute comme des choses communes à tous les hommes sans distinction, mais comme des choses communes à tous les habitants de l'empire, à tous les citoyens romains. Les fleuves et les rivières faisaient partie du domaine public, elles étaient avec leurs rives à l'usage de tous. Toutefois, par exception, les torrents qui tarissaient pendant l'été, et les ruisseaux de peu d'importance, étaient considérés comme l'accessoire du fonds sur lequel ils coulaient et la propriété privée des riverains. C'étaient les magistrats romains qui réglaient par leurs interdits, et en vertu de leur droit de police, l'usage des rivières et des fleuves publics. La pêche appartenait à tous sans distinction de riverains ou de non riverains. Les îles ou atterrissements qui se formaient dans le lit du cours d'eau étaient attribués aux riverains, il en était de même du lit abandonné.

Sous le régime féodal, la police des cours d'eau, rivières et fleuves passa aux seigneurs qui se firent de ce droit de police un véritable droit de propriété. Ils furent considérés comme propriétaires des cours d'eau qui traversaient leur seigneurie. Mais, avec le temps, la Royauté réussit à enlever à la féodalité la propriété des grands cours d'eau, de ceux qui *portant bateaux de leur fonds, sans artifices et ouvrages de mains* (1) devaient être considérés comme des chemins de navigation ouverts à tous les régnicoles. Elle fit rentrer les rivières navigables sous la police royale, ces rivières cessèrent d'appartenir aux seigneurs pour faire désormais partie du domaine de la couronne.

Ainsi, dans le dernier état de notre ancien droit, les rivières navigables appartenaient au domaine de la couronne, celles qui n'étaient, ni navigables, ni flottables, continuaient à être la propriété du seigneur haut justicier, dans l'étendue de sa seigneurie. Tous les avantages qu'elles pouvaient procurer, droits de pêche, de prise d'eau, d'usine, de francs-bords, étaient réunis dans la main du seigneur. Les riverains ne pouvaient en jouir qu'en vertu d'une autorisation ou plutôt d'une concession seigneuriale. C'était encore au seigneur justicier qu'appartenaient et les îles formées dans le lit de la rivière, et ce lit lui-même, lorsque l'eau se traçant un nouveau cours par sa propre force, venait à l'abandonner.

(1) Ordonnance de 1669, tit. 27, art. 41.

Toutefois, le droit coutumier, comme le droit romain lui-même, établissait une distinction et une différence bien marquées, entre les rivières proprement dites, et les simples ruisseaux. Ceux-ci étaient censés appartenir aux propriétaires riverains, comme formant un accessoire du fonds. C'est ce que Loisel formulait en ces termes, dans ses *Institutes coutumières*, liv. II, tit. II, V et VI. « Les grands chemins et rivières appartiennent au roi ; les petites rivières et chemins sont aux seigneurs des terres, et les ruisseaux aux particuliers tenanciers ». Au reste, de même que le droit romain discernait les simples ruisseaux des rivières et des fleuves, d'après le volume des eaux et aussi d'après l'opinion des habitants (1), Loisel décidait que « les grosses rivières ont, pour le moins, 14 pieds ; les petites 10 et les ruisseaux 3 et demi ».

III. *La question de la propriété des petites rivières dans le droit intermédiaire.*

La féodalité et les droits qu'elle avait établis au profit des seigneurs furent abolis par l'Assemblée Constituante. Les petites rivières cessèrent dès lors d'appartenir aux anciens seigneurs, celles qui étaient navigables ou flottables continuèrent à faire partie du domaine de la couronne devenu le domaine de l'Etat ou domaine national. Mais on discute la question de savoir, si, en enlevant aux seigneurs les petites rivières, les lois de la Constituante ont fait de ces cours d'eau une propriété nationale, si elles les ont assimilés aux rivières navigables ou flottables, ou bien si, au contraire, elles ne les ont pas rendus, purement et simplement, à leur condition naturelle de choses communes à tous, hors de la propriété privée, n'appartenant et ne pouvant appartenir privativement à personne, pas même à l'Etat ?

A la vérité, par la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, l'Assemblée Constituante chargea spécialement les administrations de département de pourvoir à la conservation des forêts, rivières, chemins et autres choses communes. D'autre part, à la séance du 23 avril 1791, dans un rapport à la suite duquel les comités de l'Assemblée (2) furent chargés par elle de lui présenter des principes généraux et constitutionnels sur la propriété des cours d'eau, le député Arnoult s'exprimait en ces termes : « Nécessaires aux besoins de tous, les rivières non plus que les fleuves ne pouvaient être la propriété d'un seul ; envahies par les seigneurs justiciers au même titre et de la même manière

---

(1) Dig., *de fluminibus*, loi 1 § I.

(2) Les comités féodaux, des domaines, d'agriculture et de commerce.

que les fleuves navigables, comme eux elles doivent rentrer dans la main de la nation ; elles ne peuvent pas même appartenir à une communauté d'habitants parce qu'elles formeraient alors une propriété particulière et spéciale... Au surplus..., si les eaux des fleuves ne peuvent être la propriété exclusive d'un individu parce quelles sont nécessaires aux besoins de tous, le lit qui les contient, ne pouvant être séparé d'elles ni se prêter à l'usage exclusif de personne, est ainsi qu'elles la propriété de tous... Le droit du propriétaire de la glèbe ne s'étend pas au delà des limites de son champ ; le cours d'eau qui en baigne les bords le confine, mais n'en fait pas partie. »

L'idée qui domine ces lois et rapports c'est que les rivières n'appartiennent à personne et qu'elles sont essentiellement des choses communes à tous dont l'administration de l'Etat doit régler l'usage dans l'intérêt de l'agriculture, de l'industrie et de la salubrité du pays. Mais, encore bien que l'Assemblée eût spécialement chargé ses comités de lui présenter des principes généraux et constitutionnels sur la propriété des cours d'eau, il n'y eut, depuis cette invitation, que l'article 4 du décret du 28 septembre-6 octobre 1791, sur la police rurale, qui traita de cet objet. « Nul, dit cet article, ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable ; en conséquence, tout propriétaire riverain peut, en vertu du droit commun, y faire des prises d'eau, sans néanmoins en détourner le cours d'une manière nuisible au bien général et à la navigation établie. » C'était consacrer ainsi sur l'usage des eaux courantes les principes du droit romain. Quant à la question de la propriété des cours d'eau, elle n'était pas formellement résolue.

Dans sa séance du 6 août 1793, la Convention, sur la proposition de Cambacérès, admit, dans le projet du Code civil, comme dépendances du domaine public, les rivières, tant navigables que non navigables et leurs lits. C'était encore consacrer, en cette matière, les principes du droit romain. Mais on sait qu'après avoir voté en entier cette œuvre législative, la Convention ne la trouva plus assez parfaite pour la faire promulguer. Les choses en ce qui concerne la question de propriété des cours d'eau, restèrent donc dans le même état jusqu'à la promulgation du Code civil.

IV. *Le Code civil.*

L'article 538 du Code civil ne range expressément parmi les dépendances du domaine public que les cours d'eau navigables et flottables. Nul, d'après l'article 644, pas plus les riverains que les autres, n'a de droit privatif à l'usage de leurs eaux. Les îles, îlots, atterrisse-

ments qui se forment dans leurs lits appartiennent au domaine privé de l'Etat. (art. 560. Cod. civ.). C'est, sous une terminologie différente, la reproduction fidèle des principes de l'ancien droit qui attribuait, comme nous l'avons vu, au domaine de la couronne, sur les cours d'eau navigables ou flottables, un véritable droit de propriété, identique à celui qui appartenait aux seigneurs sur les petites rivières. A l'inverse, à l'égard des petites rivières, c'est aux riverains que des dispositions formelles du Code et les lois postérieures attribuent, sinon la propriété des cours d'eau, du moins la plupart des avantages que peut offrir leur voisinage : droit d'irrigation, droit de détourner les eaux, à charge seulement de les rendre à leur cours naturel, propriété des îles, îlots, atterrissements, droit de pêche, indemnité en cas de déclaration de navigabilité. (art. 644, 645, 561 Cod. civ. Loi du 15 avril 1829, art. 3.)

Bien plus, prévoyant le cas où un cours d'eau changerait de direction, l'article 563 du Code civil attribue aux propriétaires envahis, à titre d'indemnité, le sol de l'ancien lit, qu'il s'agisse de fleuve ou de toute autre rivière.

Mais, pas plus sous l'empire du Code civil que sous les lois antérieures aucune disposition législative ne se réfère expressément à la question de savoir à qui appartient la propriété des petites rivières. Nonobstant l'article 538 qui ne parle expressément que des cours d'eau navigables ou flottables, les petites rivières elles-mêmes, disent les uns, doivent être considérées comme des dépendances du domaine public. Le tréfonds du lit de ces rivières, disent les autres, appartient au riverains, mais la masse d'eau n'est à personne. D'autres soutiennent que les riverains sont à la fois propriétaires du lit et du cours d'eau. Enfin, suivant une jurisprudence constante, le lit et le cours d'eau sont des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir. (art. 714 Cod. civ.).

Quatre systèmes se sont ainsi produits sur cette question fameuse. Mais, dans l'état actuel de la législation, la lutte ne saurait être sérieuse qu'entre les deux derniers. C'est autour d'eux que se divisent les principaux jurisconsultes qui se sont occupés de la matière. Nous adoptons d'autant plus volontiers la doctrine de la jurisprudence, qu'elle nous paraît parfaitement fondée ; et auxpartisans de l'avant dernier système, suivant lequel les riverains doivent être considérés comme propriétaires des petites rivières parce que la loi, par des dispositions formelles, leur attribue sur ces rivières les principaux attributs de la propriété, nous répondrons que ces cours d'eau résistent par leur nature à toute idée d'appropriation individuelle, qu'il aurait été d'ail-

leurs inutile d'accorder expressément aux riverains, sur une chose leur appartenant, tous les droits que les rédacteurs du Code civil ont pris la peine d'énumérer.

Au reste, en décidant que les petites rivières sont choses communes à tous, la jurisprudence les distingue des simples ruisseaux. Ceux-ci, suivant elle, dans le silence du Code, sont, comme en droit romain et dans l'ancien droit, la propriété privée des riverains, et ils se séparent des rivières, soit par l'intermittence de leur cours, soit par leur étendue, leur largeur, leur importance et leur utilité moindres.

La question de la propriété des petites rivières n'est pas d'ailleurs purement doctrinale. Un intérêt pratique considérable s'y rattache. C'est ainsi, par exemple, qu'il faudrait décider avec la jurisprudence, dans le système de ceux qui admettent que les petites rivières sont choses communes, et n'appartiennent à personne, qu'il n'y aurait pas lieu, en cas d'expropriation, à une indemnité pour le lit de la rivière; que la suppression de la force motrice qui résulte de la pente du cours d'eau ne constituerait pas une véritable expropriation ; qu'enfin le lit de la rivière n'est pas imposable à la contribution foncière et ne doit pas être compris dans l'arpentage destiné à déterminer la contenance des terrains limitrophes. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 103.)

De même, le riverain ne serait pas autorisé à clore le cours d'eau au moyen de cordes et à s'opposer ainsi au passage des barques que chacun peut faire circuler sur une rivière dont l'usage est commun à tous. (Cassat. 10 juin 1846, 17 juin 1850. Conseil d'Etat 27 août 1857, 15 mai 1858. Cassat. 8 mars 1865).

SECTION II.

DE LA PROPRIÉTÉ DES CANAUX ARTIFICIELS.

Les canaux artificiels, à la différence des rivières naturelles, font si bien partie de la propriété privée, qu'ils sont imposables à la contribution foncière (Loi du 3 frimaire an VII, art. 104.). Ces canaux sont créés dans l'intérêt de l'agriculture ou de l'industrie. Quelquefois, c'est dans le lit même d'un cours d'eau, fleuve ou rivière, sur une chute naturelle, que les usines sont établies. Mais, le plus souvent, par crainte de gêner le libre écoulement des eaux, l'administration refuse l'autorisation d'établir l usine sur le lit même de la rivière. On détourne alors, au moyen d'un barrage, tout ou partie des eaux de la rivière et on les verse dans un canal d'amener sur lequel se trouve l'usine. Aprés avoir mis celle-ci en mouvement, les eaux tombent

dans un canal de fuite qui les ramènent dans le lit en aval. Le canal d'amener s'appelle aussi *bief* et dans la partie la plus rapprochée de l'usine *biez*. Mais à qui appartient-il ? Il se peut qu'au lieu d'acheter les terrains nécessaires à son établissement, l'usinier se soit contenté de se faire concéder par les propriétaires une simple servitude d'aqueduc. Ce serait donc aller trop loin que de vouloir attribuer dans tous les cas et sans exception aux propriétaires des usines les cours d'eau sur lesquels elles sont établies. La question de propriété de ces cours d'eau doit être résolue en fait d'après les circonstances.

Du reste, l'usinier a toujours ce qu'on appelle ses *francs-bords*. Il a seul droit à l'usage du cours d'eau et à sa force motrice. Les propriétaires des terres riveraines ne sauraient, par conséquent, exercer le droit d'irrigation par saignées ou barrages ; l'article 644 du Code civil ne leur est point applicable. Mais on ne doit point, croyons-nous, leur refuser le droit de puiser de l'eau pour les besoins domestiques sans nuire à la force motrice. Les francs-bords donnent en outre aux propriétaires d'usines le droit de libre passage pour surveiller les cours d'eau et empêcher toute entreprise nuisible à leurs établissements.

SECTION III.

DU DROIT DE POLICE DE L'ÉTAT SUR LES EAUX COURANTES.

I. *De l'autorisation des travaux qui modifient le régime des eaux.*

Sur tous les cours d'eau, quels qu'ils soient, fleuves, grandes et petites rivières, ruisseaux, et sur les canaux artificiels eux-mêmes, l'Etat, dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques, exerce un droit de police qui prévient, empêche ou arrête les inondations, la trop grande élévation des eaux, leur stagnation et tous les désastres qui pourraient en résulter. Formellement consacré par les lois de la Constituante que nous avons précédemment rapportées, ce droit de police se manifeste de deux manières. Il fait d'abord obstacle à ce que des usines, des prises d'eau pour l'irrigation, ou tous autres travaux de nature à modifier le régime des eaux soient établis, tant sur les cours d'eau non navigables ni flottables, que sur les rivières du domaine public, sans une autorisation administrative qui émane suivant les circonstances de l'administration centrale ou des préfets. (Décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.)

Cette autorisation a un caractère discrétionnaire, elle peut être refusée sans que l'auteur de la demande aie la ressource de se pourvoir au contentieux, s'il n'est que froissé dans son intérêt et non lésé dans

son droit. Quant aux tiers qui souffriraient dans leurs droits acquis de l'autorisation accordée, ils peuvent toujours porter devant les tribunaux ordinaires, non sans doute une demande en révocation de l'acte administratif, mais une demande en dommages-intérêts. L'autorisation administrative n'est jamais accordée, en effet, que sous la réserve des droits des tiers, et alors même que le pétitionnaire se serait rigoureusement conformé à toutes les précautions exigées pour prévenir les effets dangereux, les voisins auraient encore le droit de demander la réparation de tout le préjudice causé par l'établissement autorisé.

II. *Des règlements d'eau.*

Le droit de police de l'administration ne s'exerce pas seulement par les mesures individuelles dont nous venons de parler, il comporte aussi des mesures générales et collectives. On appelle plus spécialement *règlements d'eau* les arrêtés par lesquels est fixé le régime des cours d'eau. Il n'appartient qu'aux préfets, et non aux maires, de les prendre, leur observation est garantie par la sanction pénale de l'article 471 § 15 du Code pénal.

On distingue d'ailleurs des *règlements généraux* et des *règlements spéciaux*. Les premiers ont pour but de satisfaire aux exigences de l'intérêt public, ils sont faits pour le cours entier ou une partie notable d'une rivière, et s'appliquent à tous les usiniers actuels ou futurs. Les règlements spéciaux, au contraire, ne visent que plusieurs intéressés nommément désignés, ils ont pour objet de régler entre eux l'usage des eaux. Les uns et les autres sont purement discrétionnaires, ils sont pris en vertu d'un pouvoir de police et ne sont pas susceptibles du recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

Pour faire un réglement d'eau, pour régler l'usage des eaux entre les ayants droit, le préfet doit toujours d'ailleurs se placer au point de vue de l'intérêt général. Il commettrait un excès de pouvoir et son arrêté pourrait être annulé de ce chef, s'il déterminait les droits respectifs des particuliers en tranchant des difficultés de droit privé, dont la solution n'appartient qu'aux tribunaux ordinaires. C'est ainsi que les réglements d'eau doivent être faits, suivant les circonstances, tantôt par l'autorité administrative, et tantôt par l'autorité judiciaire. Celle-ci, lorsqu'elle est compétente, doit, conformément à l'article 645 du Code civil, concilier autant que possible l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété.

SECTION IV.

DES AUTRES DROITS DE L'ÉTAT SUR LES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES.

En dehors de son droit de police qui s'étend sur tous les cours d'eau sans distinction, l'Etat exerce encore, sur les fleuves et rivières navigables ou flottables, tous les droits qui lui appartiennent sur les diverses dépendances du domaine public et que nous étudierons plus tard. Les cours d'eau ne sont d'ailleurs considérés comme flottables, et ils ne sont, à ce titre, classés parmi les dépendances du domaine public, qu'autant qu'ils peuvent transporter des radeaux et trains de bois. Les rivières qui ne transportent que des morceaux de bois isolés, livrés au courant de l'eau, et que, pour ce motif, on appelle flottables à bûches perdues, ne sont pas, malgré leur dénomination, des rivières flottables, elles ne font pas partie du domaine public fluvial.

Le droit de pêche dans les rivières navigables et flottables, les îles, îlots et atterrissements qui se forment dans le lit de ces rivières, appartiennent, comme sous l'ancien régime, au domaine de l'Etat qui peut les affermer. (Loi du 15 avril 1829, art. 560 Cod. civ.). Les Romains, au contraire, comme nous l'avons vu, reconnaissaient à tous sans distinction le droit de pêche sur les fleuves et rivières, et attribuaient aux riverains les îles, îlots ou atterrissements qui se formaient dans leurs lits. C'était la conséquence de cette idée que les fleuves et rivières, comme choses communes à tous, étaient vis-à-vis de l'Etat lui-même hors de la propriété privée.

De même, la loi romaine reconnaissait aux riverains la faculté de se servir pour les besoins de l'agriculture ou de l'industrie des eaux des fleuves et rivières à charge seulement de se conformer aux ordonnances de police des magistrats. Chez nous, au contraire, l'irrigation et les prises d'eau ne constituent un droit pour les riverains qu'à l'égard des petites rivières (art. 644 et 645 Cod. civ.). Sur les cours d'eau navigables ou flottables, les décrets ou arrêtés portant concession ou autorisation de prise d'eau peuvent toujours stipuler au profit de l'Etat une redevance proportionnelle. Essentiellement précaires et révocables, ces autorisations ou concessions ne sauraient fonder du reste un titre irréfragable en faveur du concessionnaire ou de ses représentants. L'établissement qui en a été l'objet peut être supprimé, modifié, au gré de l'administration, sans qu'il y ait lieu à aucune indemnité. Parties intégrantes du domaine public, les rivières navigables ou flottables sont, en effet, comme lui, inaliénables, imprescriptibles,

et cette inaliénabilité entraîne comme conséquence, dans notre droit, depuis l'ordonnance de Moulins de 1566 qui a proclamé l'inaliénabilité du domaine de la Couronne, l'impossibilité d'autoriser sur ces cours d'eau aucun établissement, autrement qu'à titre de tolérance.

A l'inverse, les usines et autres établissements, légalement autorisés sur les rivières non navigables ni flottables, ne pourraient pas être supprimés, sans indemnité, si ce n'est dans l'intérêt de la police et de la répartition des eaux (Cons. d'Etat 30 juin 1860, 16 août 1862, etc.)

Assimilés, comme chemins de navigation, aux grandes voies de communication, les cours d'eau navigables et flottables sont d'ailleurs soumis au régime de la grande voirie que nous étudierons plus tard. Les anticipations, les dépôts, et toute espèce de détériorations commises sur ces cours d'eau, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, seraient constatés et poursuivis devant les Conseils de préfecture par voie administrative, comme les contraventions de grande voirie. (Loi du 29 floréal an X. Décret du 10 avril 1812).

SECTION V.

DES SERVITUDES DE HALAGE ET DE MARCHEPIED.

Sur les rivières navigables ou flottables, les riverains sont grevés des servitudes de *halage* et de *marchepied.* Ils sont tenus de laisser le long des bords vingt-quatre pieds au moins de place en largeur pour chemin et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres, ni tenir clôture ou haie plus près que trente pieds du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord. (Ordon. 1669, tit. XXVIII, art. 7 ; Cod. civ., art. 556 § 2 et 650.)

Pour les rivières flottables à bûches perdues, encore bien qu'elles ne fassent pas partie du domaine public, il y a la servitude dite de flottage qu'on appelle aussi *servitude de passage pour la conduite du flot*. Les riverains sont tenus « de laisser un chemin de quatre pieds pour le passage des ouvriers préposés par les marchands pour pousser en aval de l'eau les dits bois. » (Ordon. 1672, tit. XVII, art. 7.)

Indépendamment d'ailleurs du chemin de halage et du marchepied, le voisinage des cours d'eau navigables entraîne pour les riverains interdiction de tirer terres, sables et autres matériaux, à six toises des dites rivières, et défense de faire aucuns murs, plants d'arbres, amas de pierres, de terres et de fascines, et autres constructions ou empêchements quelconques, sur ou au long des dites rivières et canaux. (Ordon. 1669, tit. XXVII, art. 4, art. 42 ; arrêts du Conseil du 24 juillet 1777 et du 23 juillet 1783.)

Au reste, l'administration pourrait même, si les besoins de la navigation l'exigeaient, établir, sans indemnité, un chemin de halage des deux côtés de la rivière. (Arrêt du Conseil du 24 juin 1777.)

La servitude de halage et de marchepied, comme toute autre servitude d'utilité publique ne donne lieu, en effet, en principe, à aucune indemnité. Mais si des travaux rendaient navigable un fleuve ou une rivière qui ne l'était pas, indemnité serait due aux riverains pour l'établissement du halage. Toutefois, comme il n'y aurait pas, à proprement parler, expropriation, mais seulement dommage causé à la propriété privée, cette indemnité serait réglée par le Conseil de préfecture, après expertise, conformément à la loi du 16 septembre 1807. (Décret du 22 janvier 1808, art. 3. Loi du 15 avril 1809, art. 3.)

CHAPITRE III.

LA MER.

La mer qui est un chemin de navigation entre les peuples les plus éloignés, et qui est ainsi destinée à faciliter les communications et les rapports, non plus seulement de citoyen à citoyen, mais de nation à nation, doit être nécessairement considérée, non pas seulement comme une chose publique à un peuple déterminé, mais encore comme une chose commune à tous les hommes, sans distinction de nationalité ou d'origine. Seuls les rivages de la mer et la mer elle-même, dans l'étendue du rayon soumis à la souveraineté nationale, étendue qui est fixée à une portée de canon, constituent donc des choses publiques dont la police appartient à l'Etat, dans le double intérêt de la sûreté des côtes et de la navigation.

Le rivage, c'est, pour la Méditerranée, conformément à la règle romaine, jusqu'où le plus grand flot d'hiver peut atteindre, et, pour l'Océan, « tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. » (Ordon. 1681 art. 1.)

Il est interdit d'élever aucun ouvrage, de faire aucune entrepise sur le rivage de la mer, sous peine d'être poursuivi et puni comme en matière de grande voirie. (Ordonnance de 1681; Décret du 10 avril 1812). Le droit de pêche, en mer, au contraire, appartient à tout le monde. Sur les côtes, il est réglé par le décret du 9 janvier 1852

qui exige une autorisation du ministre de la marine. Au reste, c'est au chef de l'Etat qu'il appartient de déterminer par un décret rendu en Conseil d'Etat, avec les limites naturelles du rivage de la mer, celles du domaine public maritime... Tous les droits acquis aux tiers que ces délimitation et déclaration de domanialité pourraient atteindre sont d'ailleurs expressément réservés. (Décret du 21 janvier 1852).

Les lais et relais de mer, que l'article 538 § 1 du Code civil range à tort parmi les dépendances du domaine public maritime, font, au contraire, partie du domaine privé de l'Etat. Susceptibles, à la différence des rivages, d'appropriation individuelle, ils sont aliénables et prescriptibles, et peuvent être concédés à perpétuité. (Loi du 16 septembre 1807).

CHAPITRE IV.

LES EAUX UTILES.

Le régime des eaux tel que l'avaient organisé les dispositions du Code civil relatives à cette matière (art. 640 à 645) n'était pas aussi favorable à l'agriculture qu'on aurait pu le désirer. Aussi, constatait-on en 1845, que, sur trente millions d'hectares livrés à l'exploitation agricole, un sixième seulement, dans notre pays, consistait en prairies, ce qui nous rendait, sous ce rapport, inférieurs à la plupart des autres nations de l'Europe. Notre législation refusait notamment aux propriétaires une faculté qui leur appartenait sous l'ancien régime, dans plusieurs coutumes. Ceux qui avaient droit à des eaux n'étaient pas autorisés à les conduire jusqu'à l'endroit où ils désiraient les utiliser à travers les fonds intermédiaires qui ne leur appartenaient pas.

Pour remédier à cet état de choses, une loi du 29 avril 1845 accorda à tout propriétaire ayant le droit de disposer d'eaux naturelles ou artificielles, et qui voudrait s'en servir pour l'irrigation de ses propriétés, la faculté d'obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires et leur écoulement, après l'irrigation, sur les fonds inférieurs.

Une autre loi du 11 juillet 1847 établit en faveur de l'irrigation une servitude d'appui dont nous avons précédemment déterminé l'étendue (1).

Tome I p. 235.

CHAPITRE V.

LES EAUX NUISIBLES.

SECTION I.

DE L'ÉCOULEMENT DES EAUX NUISIBLES.

Si les eaux sont, dans certains cas, pour l'agriculture une source de richesses, elles peuvent aussi, dans d'autres, entraîner de graves inconvénients. Il ne suffisait donc pas de favoriser l'irrigation, il fallait encore faciliter l'écoulement des eaux nuisibles. A cet effet, deux servitudes d'aqueduc ont été créées, d'une part, par la loi précitée du 29 avril 1845, et, de l'autre, par la loi du 10 juin 1854 sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage.

Le drainage constitue, pour l'agriculture, une opération de premier ordre. Aussi plusieurs dispositions protectrices et dérogatoires au droit commun ont-elles été édictées en sa faveur par la loi du 17 juillet 1856 et celle du 28 mai 1858. Les propriétaires peuvent, pour cette entreprise, se constituer en associations syndicales (1).

SECTION II.

DU CURAGE ET ENDIGUEMENT DES COURS D'EAU.

1. *De l'obligation du curage et de son exécution.*

Si le desséchement des marais, le drainage et l'assainissement des fonds submergés intéressent au plus haut degré la prospérité agricole, il n'importe pas moins de défendre, par des mesures appropriées, la fertilité du sol contre les inondations, l'un des plus grands fléaux de l'agriculture. A ce point de vue, le curage et l'endiguement des cours d'eau devaient tout d'abord attirer l'attention du législateur.

Il a été pourvu au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues de ces cours d'eau par la loi 14 floréal an XI. Quant aux cours d'eau navigables et flottables, ils appartiennent à l'Etat, qui a seul, en principe, charge de leur entretien. Les communes et les particuliers ne pourraient donc être appelés à participer à l'entretien de ces cours d'eau que s'ils avaient contribué en quel-

---

Tome I. p. 237.

que manière par leurs établissements à rendre les travaux nécessaires. Il en est tout autrement pour les cours d'eau qui ne sont, ni navigables ni flottables. Le curage et l'entretien de ces cours d'eau forment, en effet, l'obligation exclusive des riverains et des intéressés.

Le curage est ordonné, quand il y a lieu, par l'administration. En vertu du décret de décentralisation du 13 avril 1861 (tableau D, n° 6) le préfet peut prendre des dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau, non navigables, ni flottables, de la manière prescrite par les anciens règlements, ou d'après les usages locaux. Mais, en l'absence de tout ancien règlement ou usage local, et dans le cas ou l'application des règlements ou l'exécution du mode consacré par l'usage éprouverait des difficultés, ou si encore des changements survenus exigeaient des dispositions nouvelles, il ne pourrait y être pourvu que par le Chef de l'Etat, dans un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du préfet. (Loi du 14 floréal an XI art. 2).

Quelle que soit d'ailleurs la forme dans laquelle ils sont rendus, les règlements relatifs au curage ne peuvent jamais ordonner, sous peine d'excès de pouvoir, que le curage à vieux fonds et à vifs bords. Ils doivent toujours respecter les limites naturelles des cours d'eau. Suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation, du tribunal des Conflits et du Conseil d'Etat lui-même, l'autorité judiciaire serait même compétente à l'effet de reconnaître les droits des riverains dépossédés, et de leur allouer une indemnité. (Tribunal des conflits, 13 mai 1876. Conseil d'Etat, 3 août 1877).

Plusieurs moyens sont à la disposition de l'administration pour l'entretien et le curage des cours d'eau. Elle peut, suivant les circonstances et à son choix, laisser l'exécution des travaux à l'action individuelle des propriétaires intéressés, les réunir en syndicat forcé, ou se charger elle-même de l'entreprise à leurs frais. En principe, et à moins d'usages contraires, les frais de curage doivent être, en effet, supportés par tous les intéressés, proportionnellement à la part d'intérêt de chacun. C'est au Conseil de Préfecture qu'il appartient de statuer, comme en matière de travaux publics, sur les contestations relatives à cet objet, et sur toutes celles auxquelles peut donner lieu la confection des travaux. Le recouvrement des taxes a été formellement assimilé par la loi à celui des contributions directes. (Loi du 14 floréal an XI, art. 2, 3, 4.)

II. *De la constitution des propriétaires intéressés en syndicat forcé ou en association syndicale.*

La loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais contient plusieurs dispositions relatives aux travaux de défense contre les fleuves, cours d'eau navigables ou non navigables, et contre la mer. (art. 27, 33, 34). Elle confère expressément au gouvernement la faculté de constituer les propriétaires intéressés en syndicat forcé, tant pour l'exécution que pour la conservation des travaux de cette nature, dont il reconnaît la nécessité. La dépense des travaux serait, d'après cette loi, supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt.

Les travaux de défense contre les eaux, de curage des cours d'eau et de desséchement des marais sont en outre de ceux qui, aux termes de l'art. 1er §§ 1, 2 et 3 de la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, peuvent donner lieu à la constitution d'une association syndicale libre ou autorisée. Mais à défaut d'une association de cette nature, l'administration pourrait encore, conformément à la loi antérieure du 14 floréal an XI, et à la loi précitée du 16 septembre 1807, réunir les propriétaires intéressés, même malgré eux et leur opposition fut-elle unanime, en syndicat forcé, et les contraindre à contribuer aux frais d'exécution des travaux. La loi du 21 juin 1865 dans son article 26 réserve formellement cette faculté au gouvernement. Toutefois, suivant le même article, ce seraient les règles établies par la loi nouvelle pour les associations syndicales autorisées qu'il faudrait désormais appliquer, dans ces trois cas de syndicat forcé, en ce qui concerne la perception des taxes, l'expropriation, et l'établissement des servitudes. Les contestations, qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, étaient jugées par une commission spéciale, devraient être, en outre, portées devant le conseil de préfecture qui est la juridiction ordinaire et de droit commun en matière de travaux publics.

SECTION III.

DES AUTRES TRAVAUX DE DÉFENSE CONTRE LES EAUX.

Le curage et l'endiguement des cours d'eau ne suffisent pas toujours à prévenir les inondations. Pour mettre les villes à l'abri de leurs ravages, la loi du 28 mai 1858 a encore étendu les pouvoirs de l'administration, en l'autorisant à ordonner des travaux dont les frais devront être supportés par l'Etat, les départements, les communes et les pro-

priétaires, dans la proportion de leur intérêt respectif. Il est en outre interdit par cette loi d'établir, sans autorisation, aucune digue sur les parties submersibles de plusieurs vallées. (art. 1, 5, 6).

SECTION IV.

DE LA RESTAURATION ET CONSERVATION DES TERRAINS EN MONTAGNES.

I. *Utilité du reboisement et du gazonnement des montagnes.*

Il est aujourd'hui reconnu que pour prévenir les inondations et leurs ravages, il importe plus de couronner les montagnes de bois et d'herbes que d'endiguer ou d'aviver le lit des cours d'eau. C'est sur les montagnes qu'éclatent les plus soudains et les plus violents orages, c'est là qu'il tombe le plus de neige et de pluie, c'est là surtout que naissent et grossissent ces torrents impétueux, qui, au moment des crues subites, viennent enfler les fleuves et les rivières. Empêcher la formation de ces torrents, la rendre plus difficile, diminuer leur nombre, ce serait donc attaquer le mal des inondations dans sa source. De là la nécessité de pourvoir au reboisement et au gazonnement des montagnes.

Lorsque le sol dépouillé d'herbes et d'arbres ne présente en quelque sorte que des ossements, des rochers, des blocs et des cailloux jonchés, sur lesquels l'eau glisse et ne pénètre pas, les torrents se forment avec une rapidité effrayante, attaquent, déchirent et sillonnent en tous sens ce qui reste d'une terre desséchée par un soleil brûlant, sans cohésion, sans point d'appui et sans résistance. Les bois et l'herbe sont le seul obstacle qu'on puisse opposer victorieusement à leur violence. « Quand le sol est profondément attaqué, déchiré dégradé, menacé d'une ruine immédiate ou d'un éboulement certain, quand, en un mot, il est à la merci du torrent, la forêt seule peut le défendre. Mais sur des pentes plus douces, contre des obstacles moindres, la pelouse suffit pour empêcher le ravinement, et même le réparer, s'il n'est pas trop avancé. » (1)

II. *Loi du 4 avril 1882.*

Ces considérations ont inspiré deux lois, l'une du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes, l'autre du 8 juin 1864 plus spéciale au gazonnement, et qui ont été toutes deux abrogées et remplacées, à cause de leur insuffisance, par la loi du 4 avril 1882 relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagnes. Cette loi a été

---

(1) Rapport de M. Michel au Sénat, séance du 8 juin 1880.

suivie d'un décret du 11 juillet 1882 portant règlement d'administration publique pour son exécution.

Restaurer et conserver les terrains en montagnes en reconstituant la végétation fortestière ou gazonnante partout où elle a disparu, et en la défendant contre le déboisement et l'abus du pâturage, partout où elle existe, tel est l'objet que s'est proposé la loi du 4 avril 1882.

L'utilité publique des travaux de restauration rendus nécessaires par la dégradation du sol ne peut être déclarée que par une loi. Mais, dans le périmètre fixé par cette loi, les travaux de reboisement et de gazonnement sont exécutés par l'État et à ses frais, après expropriation pour cause d'utilité publique, ou entrepris par les particuliers, les communes et les établissements publics. Les intéressés peuvent, du reste, à cet effet, constituer entre eux des associations syndicales, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865. (art. 2 à 5.)

Dans les pays de montagnes, en dehors même du périmètre légal, des subventions peuvent être accordées aux communes, aux associations pastorales, aux fruitières, aux établissements publics, aux particuliers, à raison des travaux entrepris par eux, pour l'amélioration, la consolidation du sol et la mise en valeur des pâturages. Ces subventions consistent, soit en délivrance de graines ou de plants, soit en argent, soit en travaux. (art. 5). Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes, sont, d'ailleurs, exempts de tout impôt pendant trente ans. (Cod. forest. art. 226.)

Les demandes de subventions doivent être adressées par les particuliers au conservateur des forêts, et par les communes, associations pastorales et autres, au préfet qui les transmet, avec son avis motivé, au conservateur. Au reste, les travaux entrepris à l'aide de subventions de l'État sont exécutés sous le contrôle et la surveillance des agents forestiers. En cas d'inexécution ou de mauvaise exécution, de détournement d'une partie des graines ou des plants, le montant des subventions pourrait être répété par l'État. (Décret du 11 juillet 1882, art. 14, 15.)

Il se peut que l'état de dégradation du sol ne paraisse pas encore assez avancé pour nécessiter des travaux de restauration. Dans ce cas, l'administration forestière a le droit de requérir, sous certaines conditions déterminées par la loi, la mise en défense des terrains et pâturages en montagnes. (Loi de 1882, art. 7 à 11.) Les pâturages peuvent être, en outre, réglementés, et, dans les communes qui figurent sur un tableau annexé au décret du 11 juillet et revisé annuellement, les conseils municipaux doivent, chaque année, avant le 1er janvier, soumettre au préfet des règlements de pâturages sur les biens communaux. (art. 12 à 16.)

Titre V.

La Chasse et la Pêche.

CHAPITRE I.

LA CHASSE.

SECTION I.

DE LA CHASSE EN GÉNÉRAL.

1. *Le droit de chasse en droit romain et dans l'ancien droit.*

La chasse, c'est-à-dire le droit de poursuivre les animaux sauvages pour s'en emparer par occupation (1), peut être considérée comme distincte de la jouissance du fonds. Les animaux sauvages, jouissant de leur liberté naturelle, n'appartiennent, en effet, à personne ; ils échappent même à la propriété de celui sur le fonds duquel ils se trouvent, car ils ne sont point à sa disposition. Aussi, les lois romaines laissaient-elles à la chasse une entière liberté, elles la considéraient comme de droit naturel. Dans notre ancien droit, au contraire, la faculté personnelle de chasser fut exclusivement réservée aux nobles et aux bourgeois vivant noblement. Les paysans et les roturiers, quel que fût leur état et qualité, ne pouvaient chasser en aucun lieu, ni de quelque manière que ce fût. Quant au droit de chasse considéré comme une espèce de droit réel, il était annexé à la seigneurie et à la haute justice. Il appartenait aux seigneurs dans toute l'étendue de leurs fiefs, tant sur leurs propres terres, que sur les rotures relevant d'eux ; car, disait-on, les censitaires n'ont reçu du seigneur que les droits utiles et non les droits honorifiques dont la chasse fait partie. Droit purement honorifique attaché à la seigneurie, la chasse ne pouvait pas en être détachée et affermée.

Ainsi investis du droit de chasse sur leurs fiefs, les seigneurs nobles ou non nobles pouvaient l'exercer comme ils l'entendaient, tant par eux-mêmes que par leurs domestiques. Leur présence suffisait pour conférer la faculté de chasser à tous ceux qui les accompagnaient.

(1) Tome I. p. 188.

Même avec la faculté personnelle de chasser, on ne pouvait, au contraire, en leur absence, à peine de dommages-intérêts, chasser sur leurs terres sans avoir obtenu leur permission. En outre, à défaut de cette faculté personnelle, ceux qui auraient chassé, avec ou sans la permission du seigneur, mais en dehors de sa présence, auraient été poursuivis comme braconniers. (Ordonnances de janvier 1366, de 1515, de 1601, de 1669.)

Des peines rigoureuses frappaient le braconnage. Celui qui avait chassé malgré la défense de son seigneur était condamné, d'après les capitulaires, à la perte d'un œil ; en cas de récidive, on lui arrachait le nez, et s'il était pris une troisième fois, il était puni de mort. L'ordonnance de 1601 rendue sous Henri IV remplaça la peine de mort qui était encourue, après deux premières condamnations pour délit de chasse, par celle du fouet et des galères. Toutefois, en cas de récidives multipliées, la peine de mort pouvait encore, d'après la même ordonnance, être prononcée par le juge (art. 14).

Suivant l'ordonnance de 1669, titre XXX, article 28, les roturiers coupables d'avoir chassé, même sur leurs terres, étaient condamnés, pour la troisième fois, à être attachés trois heures au carcan du lieu de leur résidence, à jour de marché, et bannis durant trois années du ressort de la maîtrise, sans, pour quelque cause que ce fût, que les juges pussent remettre ou modérer la peine. Quelquefois, jaloux de leurs droits, les seigneurs faisaient enlever les fusils des paysans et tuer leur chiens (cahier du Tiers Etat de Châlon-sur Saône.).

Au reste, pour protéger les récoltes et aussi dans l'intérêt de la conservation du gibier, la police de la chasse fut sévèrement réglementée dans plusieurs ordonnances. C'est ainsi qu'il n'était point permis de chasser en tout temps, en tout lieu, et toute espèce de gibier. (Ordonnances de 1601, de 1669).

Le droit exclusif de chasse fut aboli dans la nuit fameuse du 4 août. Tout propriétaire eut désormais le droit de détruire et de faire détruire, mais seulement sur ses possessions, toute espèce de gibier, sauf à se conformer aux lois de police qui pourraient être faites dans l'intérêt de la sûreté publique.

II. *La loi du 3 mai 1844, ses motifs, son esprit.*

Plusieurs lois successives furent rendues depuis 1789 relativement à la chasse. Mais ces lois sont aujourd'hui remplacées par celle des 3-4 mai 1844 sur la police de la chasse qui est encore la loi fondamentale de la matière. « Nos anciennes lois sur la chasse, disait l'exposé des

motifs de cette loi (1), étaient trop sévères. Celles qui nous régissent ne le sont point assez. Avant la révolution de 1789, le droit de chasse était un droit féodal. Il était protégé par une législation dont la rigueur était excessive. La loi du 11 août 1789 a aboli le privilège de la chasse et proclamé le principe que tout propriétaire a la faculté de détruire le gibier sur ses terres. Le droit de chasse, accordé d'une manière illimitée, a amené des désordres que la loi du 3 avril 1790 a voulu faire cesser. Elle se ressent de l'époque où elle a été rendue. On avait encore présent le souvenir des peines beaucoup trop rigoureuses prononcées par les Edits sur la chasse, on tomba dans l'excès opposé. La loi de 1790 ne prononça contre les braconniers que des peines légères. Le décret du 11 juillet 1810, en créant le port d'arme de chasse; celui du 4 mai 1812 en punissant d'une amende de 30 à 60 fr. la chasse sans ce permis, n'ont pas remédié à l'insuffisance de cette loi. La législation nouvelle est inefficace. Le braconnage est devenu une industrie. Les désordres qu'il cause augmentent de plus en plus. Un tel état de choses a dû exciter la sollicitude du gouvernement et c'est pour satisfaire à un besoin aujourd'hui bien reconnu et bien constaté, pour répondre à un vœu public fortement exprimé que nous avons préparé le projet de loi que nous venons soumettre à vos délibérations. »

La loi des 3-4 mai 1844 se divise en quatre sections. Elle comprend trente et un articles. La pensée générale qui l'a inspirée ressort d'ailleurs avec évidence d'une circulaire que le Garde des Sceaux qui l'avait préparée adressa aux procureurs généraux le 9 mai 1844. « L'opinion publique, disait cette circulaire, accusait depuis longtemps notre législation sur la chasse de faiblesse et d'insuffisance. Elle demandait contre le braconnage des moyens de répression plus sévères et plus efficaces. Le vœu qu'elle a exprimé a été entendu par le gouvernement et les Chambres, la loi sur la police de la chasse a été rendue..... Elle sera un bienfait pour la propriété et l'agriculture qui regardent avec raison les braconniers comme l'un de leurs plus redoutables fléaux, elle préservera le gibier de la destruction complète et prochaine dont il était menacé ; elle aura enfin un résultat moral qui doit l'agrandir et en relever l'importance aux yeux de tous les gens de bien ; elle empêchera une classe nombreuse et intéressante de la société de se livrer à des habitudes d'oisiveté et de désordre qui conduisaient trop souvent au crime. »

(1) Moniteur du 21 avril 1843.

SECTION II.

DES PERMIS DE CHASSE.

La section première de la loi du 4 mai 1844 renferme les prescriptions relatives à l'exercice du droit de chasse. « Nul, dit l'article 1, ne pourra chasser, sauf les exceptions ci-après, si la chasse n'est pas ouverte et s'il ne lui a pas été délivré un permis de chasse par l'autorité compétente. »

Cette disposition déroge à la législation antérieure en ce qu'elle exige, pour tous les procédés et moyens de chasse, le permis de l'autorité, qui n'était exigé, par le décret du 4 mai 1812, que pour la chasse au fusil. Aussi, aux mots « permis de port d'armes de chasse » des décrets de 1810 et de 1812, a-t-on substitué, avec raison, dans la loi de 1841, les expressions plus générales : « *permis de chasse.* » « Pour être fidèle à la pensée de la loi, il faut du reste, disait encore la circulaire précitée, entendre le mot chasse dans le sens le plus général, et l'appliquer sans distinction à la recherche, à la poursuite de tout animal sauvage ou de tout oiseau. C'est ainsi, au surplus, que ce mot a été entendu par la Cour de Cassation, même sous l'empire de la législation de 1790 et de 1812. Il en résulte que, quel que soit l'animal sauvage ou l'oiseau que l'on chasse, et s'il s'agit d'oiseaux de passage, quels que soient le moyen et le procédé de chasse dont on soit autorisé à se servir, un permis de chasse est nécessaire. »

Les permis de chasse sont délivrés, sur l'avis du maire, par le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel celui qui en fait la demande a sa résidence ou son domicile. (Loi de 1844, art. 5. Décret du 13 avril 1864). Ils sont délivrés suivant un modèle arrêté par le décret du 9 décembre 1881.

La délivrance des permis de chasse donne lieu au paiement d'un droit de 15 francs au profit de l'Etat et de 10 francs au profit de la commune dont le maire a donné l'avis. Les permis de chasse sont personnels ; ils sont valables pour toute la France et pour un an seulement. (même loi, art. 5).

Le préfet peut refuser le permis de chasse aux individus qui ont encouru certaines condamnations et à tout individu majeur qui n'est point personnellement inscrit, ou dont le père ou la mère ne serait pas inscrit, au rôle des contributions. (art. 6). De même, le permis de chasse ne sera pas accordé à certains condamnés. (art. 8). En outre, il ne doit pas être délivré : 1° aux mineurs qui n'ont pas seize ans accomplis ; 2° aux mineurs de seize à vingt-et-un ans, à moins que le permis ne soit demandé pour eux par leur père, mère, tuteur ou curateur

porté au rôle des contributions ; 3° aux interdits ; 4° aux gardes champêtres ou forestiers des communes et établissements, ainsi qu'aux gardes forestiers de l'Etat et aux gardes-pêche. (art. 7).

La demande de permis de chasse est faite au maire sur papier timbré. Elle doit être accompagnée de la quittance de 25 francs délivrée par le percepteur. Le maire la transmet au sous-préfet avec son avis. Cet avis porte sur le point de savoir s'il est à la connaissance du maire que l'auteur de la demande soit dans telle ou telle condition qui fasse obstacle à la délivrance du permis. Les permis sont adressés aux maires qui doivent les transmettre immédiatement aux impétrants. Pour se livrer régulièrement à l'exercice de la chasse, il ne suffit pas, en effet, d'avoir demandé et même obtenu le permis de chasse, il faut encore en avoir pris possession. (Circul. min. de l'int. 22 nov. 1844).

SECTION III.

DE L'OUVERTURE ET CLOTURE DE LA CHASSE.

C'est aux préfets que l'article 3 de la loi confie le soin de déterminer, dans chaque département, par des arrêtés publiés au moins dix jours à l'avance, les époques des ouvertures et celles des clôtures des chasses, soit à tir, soit à courre, à cor et à cris. « Le territoire de la France est si étendu, disait l'exposé des motifs, les provinces du nord et du midi présentent une si grande diversité de température, qu'il a fallu renoncer à l'avantage de régler, par la loi, d'une manière générale et uniforme l'époque où la chasse sera ouverte et celle où elle devra être fermée. » Les préfets doivent, du reste, consulter surtout l'intérêt de l'agriculture et l'état des récoltes, sans perdre de vue cependant qu'il peut y avoir aussi quelques inconvénients à ouvrir la chasse plus tard qu'il n'est réellement nécessaire. « Dans ce cas, en effet, de nombreuses contraventions se commettent, et les poursuites, toutes légales qu'elles soient, ne paraissent plus basées sur les intérêts réels de l'agriculture. » (Circul. du 22 nov.).

En dehors du temps fixé pour l'ouverture de la chasse, ce n'est pas seulement d'ailleurs la chasse qui est interdite, il en est de même de la mise en vente, de la vente, de l'achat, du transport ou colportage du gibier. Ces différents faits constituent, en effet, et avec raison, en temps prohibé, autant de délits que la loi du 3 mai 1844 prévoit et réprime. (art. 12-4°).

SECTION IV.

DES MODES DE CHASSE AUTORISÉS.

I. *Dispositions générales.*

Trois modes de chasse seulement, en principe, sont licites, même en temps permis : la chasse de jour à tir et à courre, et l'emploi des furets et des bourses pour prendre le lapin.

Tous autres genres de chasse sont formellement prohibés par l'article 9. Sans faire une nomenclature qui aurait été impossible, cet article embrasse ainsi dans sa prohibition générale l'emploi des panneaux et des filets avec lesquels on détruisait des volées entières de perdreaux, l'usage meurtrier des lacets, des collets, et, en un mot, de tous les instruments de destruction permis par l'ancienne législation qui ne profitaient qu'aux braconniers. (Circul. du 9 mai 1844). La chasse de nuit, de quelque manière que ce soit et quelle que soit l'espèce de gibier qu'il s'agirait de prendre, se trouve également comprise dans les prohibitions de l'article 9.

II. *Règles particulières aux oiseaux de passage et au gibier d'eau.*

Toutefois, les préfets ont reçu de la loi le pouvoir d'autoriser la chasse des oiseaux de passage avec les instruments, les procédés, usités dans le pays, même avec ceux dont l'usage est prohibé pour la chasse du gibier ordinaire. A cet effet, ils peuvent, sur l'avis des conseils généraux, prendre des arrêtés pour déterminer l'époque de la chasse des oiseaux de passage autres que la caille, la nomenclature des oiseaux et les modes et procédés de chasse pour les diverses espèces. (art. 9). Les passages varient en effet suivant les espèces, et les espèces suivant les lieux. Mais en aucun cas la caille n'est plus réputée oiseau de passage, et la chasse n'en peut avoir lieu que dans les mêmes conditions et sous les mêmes restrictions que toute autre espèce de gibier.

« Il était impossible, disait encore l'exposé des motifs, de soumettre la chasse des oiseaux de passage aux règles et aux prohibitions générales de la loi. Quelques-uns de nos départements sont favorisés, à certaines époques de l'année, d'un passage considérable d'oiseaux étrangers au pays. Ces oiseaux ne traversent nos contrées que pendant un mois ou quelques semaines. Durant leur courte apparition, les habitants les prennent au moyen de filets ou d'autres procédés connus dans les lo-

calités. Il eut été impolitique et injuste de ne pas avoir égard à des habitudes, à des usages qui existent depuis longtemps. »

La loi des 28-30 avril 1790 qui s'était surtout préoccupée des intérêts agricoles, permettait, par ses articles 13 et 14, la chasse en tout temps, sans chiens courants, dans les bois et forêts, lacs et étangs. Mais si la chasse dans les bois n'offre aucun danger pour les récoltes ; à l'époque de la reproduction, elle n'est pas moins nuisible à la conservation du gibier que la chasse en plaine. Aussi l'une et l'autre chasse ont-elles été, avec raison, soumises aux mêmes règles par la loi de 1844. Fallait-il étendre cette assimilation a la chasse dans les lacs et étangs ? La chasse dans les lacs et étangs a plus spécialement pour objet certains oiseaux de passage. On aurait donc pu, ce semble, la soumettre aux mêmes règles que cette chasse exceptionnelle et privilégiée. Mais comme, d'autre part, il est de fait que le gibier qui reste en France niche et se reproduit souvent dans les parties de marais qui ne sont pas inondées, on a laissé à l'autorité préfectorale le soin de déterminer par un arrêté le temps pendant lequel il sera permis de chasser le gibier d'eau dans les marais, sur les étangs, fleuves et rivières. (art. 9). Le gibier d'eau n'est pas toujours d'ailleurs un oiseau de passage. Quand il n'a pas ce caractère, il ne peut être chassé que par les procédés ordinaires au tir et à courre.

III. *De la conservation des petits oiseaux.*

L'alimentation du pays est intéressée à la conservation du gibier, elle l'est de même, dans certaines circonstances, à la conservation des petits oiseaux. L'accroissement excessif des insectes qui résulterait de leur destruction serait, en effet, pour l'agriculture un véritable fléau. En prohibant l'usage des filets, la loi nouvelle avait déjà fait beaucoup pour la protection des oiseaux. Mais cette interdiction pouvait n'être pas toujours suffisante. Aussi les préfets, à la demande d'un grand nombre de conseils généraux, ont-ils été autorisés à employer d'autres moyens. Ils peuvent prendre des arrêtés « pour prévenir la destruction des oiseaux ou pour favoriser leur repeuplement. » (Loi du 22 janvier 1874 art. 9).

IV. *De la destruction des animaux nuisibles.*

Tous propriétaires, possesseurs ou fermiers ont le droit de détruire sur leurs terres les animaux malfaisants. Ce droit de protéger ses récoltes et ses possessions, ce droit de légitime défense que la loi de 1790, article 15, leur accordait a été consacré par la loi nouvelle. Mais,

en le conservant, cette loi a pris soin de le régler de manière à empêcher de s'en servir comme d'un prétexte pour chasser dans toutes les saisons. Les préfets prendront des arrêtés pour déterminer, sur l'avis des conseils généraux, les espèces d'animaux malfaisants ou nuisibles que les cultivateurs pourront en tout temps détruire sur leurs terres et les conditions de l'exercice de ce droit. (art. 9.)

Au reste, en dehors du droit dont l'exercice est ainsi réglementé, les propriétaires ou fermiers ont encore, en vertu d'une disposition additionnelle au paragraphe précité, la faculté de repousser ou de détruire, même avec des armes à feu, les bêtes fauves qui porteraient dommage à leurs propriétés. « Le motif de cette disposition additionnelle, disait le Garde des Sceaux à la Chambre des pairs, est de faire cesser le reproche qui était adressé à cette partie du projet de loi, d'entraver le droit naturel et légitime appartenant à tout individu de protéger sa propriété contre les bêtes fauves. »

La chasse au moyen des chiens lévriers tombe sous la prohibition générale de la loi qui interdit tout autre mode de chasse que la chasse à tir et à courre. Mais un arrêté spécial du préfet peut autoriser l'emploi de ces chiens « pour la destruction des animaux malfaisants ou nuisibles. » (art. 9.)

V. *De la chasse en temps de neige.*

En temps de neige, la chasse est particulièrement destructive. Aussi les préfets ont-ils le pouvoir de la défendre lorsqu'ils le jugent utile à la conservation du gibier (art. 9). Les arrêtés qu'ils rendent à cet effet sont permanents de leur nature, et doivent recevoir leur pleine et entière exécution, tant qu'ils n'ont pas été modifiés ou rapportés ; ils n'ont pas besoin d'être renouvelés chaque année. (Cass. Cham. réun. 29 nov. 1847).

Mais, suivant une décision du Garde des Sceaux du 25 janvier 1845, les arrêtés des préfets qui défendent la chasse en temps de neige n'emportent pas la prohibition de vendre et d'acheter du gibier pendant le même temps.

SECTION V.

DES TERRES SUR LESQUELLES ON PEUT CHASSER.

I. *Des possessions closes attenant à une habitation.*

On peut, même en temps prohibé, chasser ou faire chasser dans ses possessions, attenant à une habitation, et entourées d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins.

La clôture dont il s'agit ici doit être « tellement parfaite qu'il soit impossible de s'introduire par un moyen ordinaire dans la propriété qui en est entourée ». (art. 2.). (Circul. du 9 mai 1844).

Celui qui usera de ce droit exceptionnel n'aura pas d'ailleurs plus que tout autre la faculté de vendre ou de transporter son gibier. On a pensé que lui accorder cette faculté, c'eût été donner à d'autres le moyen d'éluder la loi; c'eût été rendre illusoires toutes les prohibitions contenues dans l'article 4.

II. *De la chasse sur le terrain d'autrui.*

Nul n'a la faculté de chasser sur le terrain d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit. (art. 1). Au reste, tandis que sous l'empire de l'ancienne législation, les faits de chasse sur le terrain d'autrui ne pouvaient pas être poursuivis d'office par le ministère public, sans une plainte formelle du propriétaire, d'après la loi nouvelle, ces faits pourraient être, au contraire, poursuivis d'office, dans l'un des deux cas suivants : lorsque le délit a été commis sur un terrain attenant à une habitation et entouré d'une clôture continue faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins; ou bien lorsqu'il a eu lieu sur des terres non encore dépouillées de leurs fruits.

Le fait du passage des chiens courants sur l'héritage d'autrui peut du reste ne pas être considéré comme délit de chasse, lorsque ces chiens sont à la suite d'un gibier lancé sur la propriété de leurs maîtres; sauf l'action civile, s'il y a lieu, en cas de dommage. (art. 11). Si, contrairement à cette disposition de l'article 11, on avait pu qualifier délit le simple fait du passage des chiens courants sur l'héritage d'autrui, la chasse à courre que la loi considère cependant comme légitime aurait été véritablement impossible. Chacun sait, en effet, que le chien courant chasse pour son compte, et qu'une fois le gibier lancé il en suit la piste partout où elle le mène, sans que la volonté du chasseur puisse s'y opposer.

Les tribunaux ont à apprécier les circonstances et à déterminer si le gibier a été lancé sur la propriété des maîtres des chiens, si la chasse a été faite loyalement, ou bien si, au contraire, ce qui constitue le véritable délit de chasse, on a été rechercher sur la propriété d'autrui le gibier qui s'y trouvait. Chasser sur autrui, c'est chercher le gibier qui s'y trouvait. « Si le chasseur dont les chiens traversent un héritage, disait le Garde des Sceaux dans la discussion, n'a pas fait ce qui dépendait de lui pour les retenir ou les empêcher, les juges pourront condamner; mais, dans le cas contraire, lorsque le fait du passage aura été parfaitement indépendant de la volonté du proprié-

taire, la condamnation serait une injustice et alors les tribunaux ne condamneront pas. C'est dans ce sens que l'amendement est rédigé ; j'y donne complétement mon adhésion ».

SECTION VI.

DES DÉLITS DE CHASSE.

I. *De la possession des engins prohibés.*

La loi sur la police de la chasse punit la simple possession de filets et engins prohibés. « La loi sur la pêche fluviale, disait encore la circulaire du 9 mai 1844, ne punit que les individus trouvés munis ou porteurs, hors de leurs domiciles, de filets et engins prohibés. La loi sur la chasse va plus loin. Elle punit ceux qui en sont possesseurs et les détiennent dans leurs domiciles. Il a été reconnu qu'une demi-mesure serait insuffisante ; que les braconniers qui font usage de ces immenses filets, à l'aide desquels on détruit des compagnies entières de perdreaux, n'auraient jamais l'imprudence de se montrer porteurs, en plein jour, de ces instruments de délit, et que pour atteindre sûrement le but que l'on devait se proposer, il était nécessaire de rechercher les filets et les engins prohibés jusque dans leurs domiciles. L'exécution de la disposition dont il s'agit ne peut faire craindre d'abus. Les visites domiciliaires, pour constater la détention des instruments de chasse prohibés, ne devront avoir lieu, comme pour les délits ordinaires, que sur la réquisition du ministère public et en vertu d'une ordonnance du juge d'instruction. »

II. *De la vente du gibier en temps prohibé.*

« Sous la législation antérieure, disait la circulaire du 9 mai 1844, quoique la chasse fût interdite pendant une partie de l'année, le commerce du gibier était permis en tout temps ; les braconniers trouvant toujours à se défaire du produit de leur délit, exerçaient leur coupable industrie dans toutes les saisons. »

C'est pour détruire cet abus que l'article 4 § 1 de la loi de 1844 défend la mise en vente, la vente, l'achat, le transport et le colportage du gibier dans chaque département pendant le temps où la chasse n'y est pas permise, « ses termes, disait la même circulaire, sont impératifs, absolus. Ils s'appliquent au gibier vendu, acheté ou transporté, quelle qu'en soit l'origine....... La mise en vente, la vente, l'achat, le transport, le colportage du gibier pendant le temps où la chasse n'est pas permise, constituent toujours et nécessairement une infraction à la

loi. L'excuse, même celle qui serait fondée sur la provenance légitime du gibier, ne sera jamais admissible. »

La recherche du gibier ne peut d'ailleurs être faite à domicile par les agents ou gardes que chez les aubergistes, chez les marchands de comestibles et dans les lieux ouverts au public. (article 4 § 3).

Ainsi limité, le droit de recherche a pu être accordé sans danger aux fonctionnaires chargés de constater les infractions à l'article 4. En effet, le gibier qui sera découvert, en temps prohibé, dans les auberges, chez les marchands de comestibles, dans les lieux ouverts au public, ne pourra jamais s'y trouver que par suite d'un délit.

III. *Des peines applicables aux délits de chasse.*

Les peines applicables aux diverses infractions qui peuvent être commises en matière de chasse, de destruction d'oiseaux, sont déterminées dans la section deuxième de la loi sur la chasse. Ces peines sont : l'amende dans tous les cas, l'emprisonnement facultatif dans les cas spécifiés, la confiscation des instruments du délit et la privation facultative pendant cinq ans au plus du droit d'obtenir un permis de chasse. Une disposition formelle défend de modifier les peines par la déclaration de circonstances atténuantes.

Aux termes de l'article 365 du Code d'Instruction criminelle, le prévenu reconnu coupable de plusieurs délits, au moment où il est jugé, n'est pas puni des peines portées contre chacun de ces délits ; la peine la plus sévère lui est seule appliquée. Mais il était nécessaire de déroger au principe de cet article, à l'égard des délits de chasse, délits spéciaux que l'on commet sans scrupule et avec tant de facilité. Sans cette dérogation, le braconnier contre lequel un procès-verbal aurait été rédigé, pourrait, en effet, dans l'intervalle du premier délit constaté, jusqu'au jour du jugement, en commettre impunément plusieurs autres. C'est pour prévenir ce résultat que d'après l'article 17 §2 « les peines encourues pour des faits postérieurs à la déclaration du procès-verbal de contravention peuvent être cumulées, s'il y a lieu, sans préjudice des peines de la récidive. »

IV. *De la poursuite et du jugement des délits.*

C'est aux maires et adjoints, aux commissaires de police, aux officiers, maréchaux-des-logis ou brigadiers de gendarmerie, gendarmes, gardes forestiers, gardes-pêche, gardes champêtres, ou gardes assermentés des particuliers qu'il appartient de constater les délits prévus par la loi sur

la police de la chasse. Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à la preuve contraire. (art. 22).

Des gratifications sont accordées aux gardes et gendarmes rédacteurs de procès-verbaux. (art. 10 et 19).

Les employés des contributions indirectes et des octrois sont également chargés de rechercher et constater, en remplissant leurs fonctions, et dans les limites de leurs attributions ordinaires, la mise en vente, la vente, l'achat, le colportage et le transport du gibier en temps prohibé. (art. 23).

Leurs procès-verbaux font aussi foi jusqu'à preuve contraire.

L'action relative aux délits de chasse se prescrit par trois mois. (art. 29).

Au reste, la loi du 3 mai 1844, se réfère exclusivement à la police de la chasse ; elle ne déroge en rien aux lois et règlements qui concernent la louveterie.

CHAPITRE II.

DE LA PÊCHE.

SECTION I.

L'ANCIEN RÉGIME DE LA PÊCHE.

1. *Du droit de pêche.*

Il y avait lieu de distinguer, dans l'ancien régime, en ce qui concerne le droit de pêche, entre les rivières non navigables, et les rivières navigables ou les fleuves. Comme les fleuves et les rivières navigables appartenaient au Roi, le roi seul y avait, en principe, le droit de pêche. Dans les rivières non navigables, au contraire, c'était, en général, le seigneur du territoire où elles coulaient qui pouvait exercer le droit de pêche. Toutefois, et par exception, il se rencontrait différentes communautés d'habitants à qui le droit de pêche appartenait dans les rivières dont leur territoire était arrosé. De même, comme celui qui était propriétaire d'un moulin était aussi censé l'être de l'eau du canal de cette usine, à moins qu'il n'y eût titre au contraire, il fut décidé par la jurisprudence que le propriétaire d'une usine aurait d'une manière exclusive le droit de pêche dans le canal de cette usine. Deux arrêts furent rendus en ce sens le 15 juillet 1656 et le 15 décembre

1668. Au reste, si dans quelques coutumes la pêche était attribuée au seigneur haut-justicier, à l'exclusion du seigneur de fief, dans les autres, dans celles qui ne contenaient point de dispositions en sens contraire, on considérait le droit de pêche comme un droit de fief dont devait jouir le seigneur féodal du cours d'eau, encore bien que la justice appartînt à un autre seigneur.

II. *De la police de la pêche et des mesures prises pour sa conservation par l'Ordonnance d'août 1669.*

La pêche, qu'elle se fît dans les rivières navigables ou dans celles qui ne l'étaient pas, devait toujours d'ailleurs se conformer aux lois rendues sur la police générale des rivières, par rapport à la conservation du poisson, à laquelle le public a intérêt. Cette police générale appartenait au roi sur tous les cours d'eau et dans toute l'étendue du royaume. Aussi, les officiers des maîtrises des Eaux et Forêts avaient-ils inspection et juridiction sur les rivières seigneuriales, pour raison de la pêche, aussi bien que sur les fleuves et rivières navigables. De même, dans le cas où, par une concession particulière, un seigneur jouissait du droit de pêche sur une rivière navigable, ses officiers ne pouvaient pas prendre connaissance des délits de pêche qui y étaient commis ; les officiers des maîtrises avaient seuls compétence pour cet objet. Telle était la disposition formelle de l'article 3 du titre 1er, et de l'article 22 du titre 31 de l'ordonnance des eaux et forêts du mois d'août 1669.

L'article premier du même titre 31 de la dite ordonnance défendait à toute personne de pêcher dans une rivière ou un ruisseau quelconque, sans la permission expresse de celui à qui appartenait le cours d'eau. En cas d'infraction, il devait être prononcé pour la première fois, contre chaque contrevenant, cinquante livres d'amende, outre la confiscation du poisson et des instruments de pêche ; et, en cas de récidive, l'amende devait être de cent livres outre la confiscation. Il pouvait même être prononcé une punition plus sévère selon les circonstances.

Dans le cas où le droit de pêche appartenait à la communauté des habitants, comme ce droit n'aurait pas pu être exercé sans abus par chaque habitant, l'article 17 du titre 25 de la même ordonnance décidait que la part des habitants dans la pêche devrait être, après les publications convenables, donnée par adjudication devant le juge des lieux, en présence de la partie publique et du syndic de la paroisse, au plus offrant et dernier enchérisseur, et que le prix de l'adjudication serait employé aux réparations de l'église ou à d'autres besoins de la communauté.

L'article suivant défendait à tout habitant, autre que les adjudicataires, qui ne pouvaient être que deux dans chaque paroisse, de pêcher en aucune manière, même à la ligne, à la main ou au panier, dans les rivières, étangs, fossés, marais et pêcheries communes, nonobstant toute coutume et possession contraires, à peine de trente livres d'amende et un mois de prison pour la première fois, et de cent livres d'amende avec bannissement de la paroisse en cas de récidive.

L'article 4 du titre 31 de l'ordonnance des eaux et forêts défendait aux pêcheurs de pêcher aux jours de dimanche et de fête, sous peine de quarante livres d'amende. L'article 5 leur défendait pareillement de pêcher, en quelque temps que ce fût, avant le lever et après le coucher du soleil.

Afin d'empêcher le dépeuplement des rivières, il leur était aussi défendu, par l'article 6, de pêcher dans le temps du frai. Ce temps était depuis le premier février jusqu'au 15 mars, dans les rivières où la truite abondait sur les autres poissons, et depuis le premier avril jusqu'au premier juin dans les autres rivières. Chaque contrevenant devait être condamné à vingt livres d'amende et à un mois de prison pour la première fois ; à quarante livres d'amende et à deux mois de prison en cas de récidive ; au carcan, au fouet et au bannissement du ressort de la maîtrise pendant cinq années pour la troisième fois. La pêche aux saumons, aux aloses et aux lamproies était exceptée par l'article 7 de cette prohibition, elle pouvait avoir lieu en tout temps.

L'article 10 du titre 31 défendait expressément aux pêcheurs de faire barrer les rivières pour pêcher et de se servir des engins condamnés par les anciennes ordonnances ou de tout autre qui pourrait être inventé pour le dépeuplement des rivières, sous peine de cent livres d'amende pour la première fois, et de punition corporelle en cas de récidive.

Les pêcheurs, suivant l'article 12, étaient tenus de rejeter dans la rivière les truites, carpes, barbeaux, brêmes, meuniers qu'ils avaient pris et qui avaient moins de six pouces entre l'œil et la queue, et les tanches, perches et gardons qui en avaient moins de cinq, à peine de cent livres d'amende, et de confiscation contre les pêcheurs ou marchands qui en auraient vendu ou acheté.

Il était défendu, par l'article 14, à toutes sortes de personnes de jeter dans les rivières aucune chaux, noix vomique, coque de levant, et autres drogues ou appâts, à peine de punition coporelle.

Les officiers des maîtrises devaient, dans tous les cas, d'après l'article 25, condamner les contrevenants aux peines et amendes prononcées par l'ordonnance, sans pouvoir les modérer, à peine de suspension de leurs charges pendant un an.

Enfin, un arrêt du conseil du 22 novembre 1735 avait enjoint à toutes sortes de personnes indistinctement de montrer aux officiers des maîtrises, lorsqu'ils l'exigeaient, les poissons qu'elles avaient pêchés et les filets dont elles s'étaient servies. En cas de contravention, il devait être dressé procès-verbal de la quantité et de la qualité du poisson qui n'était pas de la longueur prescrite et des engins défendus.

Divers arrêts du conseil avaient également interdit de faire rouir du chanvre et du lin dans les rivières parce que ces substances attirent le poisson et le font mourir.

SECTION II.

LE RÉGIME ACTUEL.

I. *Le droit de pêche.*

La législation relative à la pêche se trouve aujourd'hui contenue dans une loi du 15 avril 1829 complétée et modifiée sur plusieurs points par une loi du 6 juin 1840 et une autre loi du 31 mai 1865.

Le droit de pêche, suivant les articles 1 et 2 de la loi du 15 avril 1829, appartient à l'Etat dans les fleuves et rivières navigables ou flottables. Dans les cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni flottables, il appartient, au contraire, aux riverains, chacun de son côté, jusqu'au milieu du cours de l'eau. Le droit de pêche attribué à l'Etat sur les fleuves et rivières ne doit s'exercer d'ailleurs, aux termes mêmes de l'article premier, que dans la partie de ces cours d'eau qui est accessible à un bateau pêcheur en tout temps, c'est-à-dire même pendant les basses eaux. D'où il suit que ce sont les riverains eux-mêmes qui jouissent du droit de pêche sur la partie du lit des fleuves et rivières navigables ou flottables qui dépend du domaine public mais où l'on ne peut en tout temps passer ou pénétrer librement en bateau pêcheur.

C'est encore à l'Etat qu'appartient le droit de pêche, d'après l'article premier précité, dans les bras, noues, baies et fossés qui tirent leurs eaux des fleuves et rivières navigables ou flottables, et dont l'entretien est également à la charge de l'Etat. Mais il en est autrement des canaux et fossés existants ou qui seraient creusés dans les propriétés particulières et entretenus aux frais des propriétaires.

La pêche, sans l'autorisation de l'ayant droit, constitue un délit passible d'une amende de vingt francs au moins et de cent francs au plus, indépendamment des dommages-intérêts. Il y aurait lieu, en outre, à la restitution du prix du poisson qui aurait été pêché en délit, et la confiscation des filets et engins de pêche pourrait être prononcée. Il n'y a

d'exception à cette interdiction de la pêche sans l'autorisation de l'ayant droit qu'en ce qui concerne la pêche à la ligne flottante tenue à la main, et seulement dans les cours d'eau navigables ou flottables. (Loi de 1829, art. 5).

L'administration a la prérogative de classer les rivières et de déclarer navigables celles qui n'avaient pas encore ce caractère. En cas de déclaration nouvelle, il est dû aux propriétaires riverains une indemnité pour le droit de pêche particulière dont ils sont privés. (Même loi, art. 3).

II. *Des modes d'exploitation de la pêche appartenant à l'Etat.*

La pêche qui appartient à l'Etat est exploitée soit par voie d'adjudication aux enchères, avec concurrence et publicité, soit par voie de *licence*, à défaut d'offres suffisantes pour l'adjudication. Toute location clandestine serait nulle; la concession par voie de licence d'un cantonnement de pêche ne peut être employée que dans le cas où l'adjudication aurait été tentée sans succès. (Loi de 1829, art. 11, 12, 13. Loi du 6 juin 1840).

Les adjudications sont faites pour neuf années; des cantonnement de pêche sont assignés à chaque fermier. Les contestations relatives à la validité des enchères sont de la compétence des Conseils de préfecture. Mais il en est autrement de celles auxquelles pourrait donner lieu l'interprétation ou l'exécution du bail.

Les fermiers et porteurs de licences ne peuvent user sur les fleuves, rivières et canaux navigables, que du chemin de halage; sur les rivières et cours d'eau flottables, que du marchepied. Ils sont tenus de traiter de gré à gré avec les propriétaires riverains pour l'usage des terrains dont ils auraient besoin pour retirer et amener leurs filets. (Loi de 1829, art. 35).

Toute association secrète, toute manœuvre entre les pêcheurs ou autres qui aurait pour objet de nuire aux adjudications, de les troubler ou d'obtenir les cantonnements de pêche à plus bas prix sont prohibées. Elles donneraient lieu à l'application de peines édictées par le Code pénal et à tous dommages-intérêts. Les adjudications faites aux associés ou aux auteurs de manœuvres seraient en outre frappées de nullité. (Loi du 6 juin 1840.)

III. *De la conservation de la pêche et des dispositions nouvelles édictées par la loi du 31 mai 1865.*

En ce qui concerne la conservation et la police de la pêche, la loi de 1829 s'est, en général, bornée à reproduire les interdictions que l'ordonnance de 1669 avait déjà consacrées. C'est ainsi qu'il est interdit de jeter dans les eaux des drogues ou appâts qui seraient de nature à enivrer le poisson ou à le détruire, de placer dans les cours d'eau aucun barrage, appareil ou établissement quelconque de pêcherie qui aurait pour objet d'empêcher entièrement le passage du poisson. (Loi de 1829, art. 25, 24.)

Il est également défendu de se livrer à la pêche pendant les temps, saisons et heures, prohibés par les règlements, ou d'employer soit un mode ou procédé, soit un instrument ou engin de pêche dont l'usage aurait été proscrit par les ordonnances.

« Des ordonnances royales détermineront, dit l'article 26 de la loi de 1829: 1° les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche sera interdite dans les rivières et cours d'eau quelconques; — 2° les procédés et modes de pêche, qui, étant de nature à nuire au repeuplement des rivières, devront être prohibés; — 3° les filets, engins, et instruments de pêche qui seront défendus comme étant aussi de nature à nuire au repeuplement des rivières; — 4° les dimensions de ceux dont l'usage sera permis dans les divers départements pour la pêche des différentes espèces de poissons; — 5° les dimensions au-dessous desquelles les poissons de certaines espèces qui seront désignées ne pourront être pêchés et devront être rejetés en rivière; — 6° les espèces de poissons avec lesquelles il sera défendu d'appâter les hameçons, nasses, filets ou autres engins. »

Ceux qui seraient trouvés porteurs ou munis, hors de leur domicile, d'engins ou instruments de pêche prohibés, pourraient, d'après l'article 29 de la même loi, être condamnés à une amende qui n'excéderait pas vingt francs et à la confiscation des engins ou instruments de pêche, à moins que ces engins ou instruments ne fussent destinés à la pêche dans des étangs ou réservoirs.

« Quiconque pêchera, colportera ou débitera, ajoute l'article suivant, des poissons qui n'auront point les dimensions déterminées par les ordonnances sera puni d'une amende de vingt à cinquante francs, et de la confiscation des dits poissons. Sont néanmoins exceptées de cette disposition les ventes de poissons provenant des étangs ou réservoirs. Sont considérés comme des étangs ou réservoirs les fossés et canaux appar-

tenant à des particuliers, dès que les eaux cessent naturellement de communiquer avec les rivières. »

Tous pêcheurs sur des cours d'eau appartenant à l'Etat sont également tenus d'amener leurs bateaux et de faire l'ouverture de leurs loges et hangars, bannetons, huches et autres réservoirs ou boutiques à poissons, sur leurs cantonnements, à toute réquisition des agents et préposés de l'administration de la pêche, à l'effet de constater les contraventions qui pourraient être par eux commises aux dispositions de la loi. (même loi, art. 34.)

Pour assurer l'exécution des interdictions prononcées par la loi du 15 avril 1829, la loi du 31 mai 1865 y a d'ailleurs ajouté les dispositions suivantes :

Art. 5 « Dans chaque département, il est interdit de mettre en vente, de vendre, d'acheter, de transporter, de colporter, d'exporter et d'importer les diverses espèces de poissons, pendant le temps où la pêche en est interdite en exécution de l'article 26 de la loi du 15 avril 1829. Cette disposition n'est pas applicable aux poissons provenant des étangs ou réservoirs définis en l'article 30 de la loi précitée.

Art. 6 « L'administration pourra donner l'autorisation de prendre et de transporter, pendant le temps de la prohibition, le poisson destiné à la reproduction.

Art. 7 «... La recherche du poisson pourra être faite, en temps prohibé, à domicile, chez les aubergistes, chez les marchands de denrées comestibles et dans les lieux ouverts au public.

Art. 9 «... Des décrets détermineront le mode de vérification de la dimension des mailles des filets autorisés pour la pêche de chaque espèce de poisson, en exécution de l'article 26 de la loi du 15 avril 1829.

D'autre part, dans le but d'empêcher la destruction complète du poisson, la même loi du 31 mai 1865, a autorisé le gouvernement à déterminer, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avis des Conseils généraux de département : 1° les parties des fleuves, rivières, canaux et cours d'eau qui seraient réservées pour la reproduction et dans lesquelles la pêche des diverses espèces de poissons serait absolument interdite pendant l'année entière; 2° les parties des fleuves, rivières, canaux et cours d'eau dans les barrages desquelles il pourrait être établi, après enquête, un passage appelé *échelle*, destiné à assurer la libre circulation du poisson. (Loi de 1865, art. 1.)

L'interdiction de la pêche pendant l'année entière ne peut être d'ailleurs prononcée que pour une période de cinq ans, mais elle peut être renouvelée. (même loi, art. 2.) Quant aux indemnités dues aux propriétaires riverains ainsi privés du droit de pêche, ainsi que celles

auxquelles pourrait donner lieu l'établissement d'échelles dans les barrages existants, elles doivent être réglées par le Conseil de préfecture, aprés expertise, conformément à la loi du 16 septembre 1807. (même loi, art. 3.)

IV. *De la surveillance de la pêche et des peines applicables aux contrevenants.*

La surveillance et la police de la pêche qui appartenaient autrefois à l'administration des eaux et forêts ou service forestier sont aujourd'hui confiées, depuis un décret du 29 avril 1862, à l'administration des ponts et chaussées, qui avait déjà dans ses attributions ce qui concernait la viabilité des cours d'eau navigables ou flottables.

« Considérant, dit le décret du 29 avril 1862, qu'il importe, dans l'intérêt public, d'établir l'unité de direction dans les services qui se rattachent au régime des eaux ;... avons décrété :

art. 1. « La surveillance, la police et l'exploitation de la pêche dans les fleuves, rivières et cours d'eau quelconques.... sont placées dans les attributions de notre ministre secrétaire d'Etat des travaux publics, et confiées à l'administration des ponts et chaussées. »

Les peines édictées contre les contrevenants par la loi du 15 avril 1829 et par celle du 31 mai 1865 sont moins rigoureuses qu'elles ne l'étaient dans l'ancien droit. Toutefois, dans le cas de récidive, la peine est doublée. « Il y a récidive, dit l'article 69 de la loi de 1829, lorsque dans les douze mois précédents, il a été rendu contre le délinquant, un premier jugement pour délit en matière de pêche. » Les peines sont également doublées lorsque les délits ont été commis la nuit. (même loi, art. 70.)

Mais, dans tous les cas, si le préjudice causé n'excède pas vingt-cinq francs, et si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux sont autorisés à réduire l'emprisonnement même au-dessous de six jours et l'amende même au-dessous de seize francs. Ils pourraient aussi prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines, sans qu'en aucun cas cependant elle pût être au-dessous des peines de simple police. (art. 72.)

LIVRE IV.

L'INDUSTRIE.

Titre I.

De l'industrie en général.

CHAPITRE I.

L'ORGANISATION DU TRAVAIL DANS L'ANCIEN RÉGIME.

I. *Origine et histoire des corporations.*

Toutes les industries, toutes les professions étaient organisées, dans les villes, sous l'ancien régime, en corporations, corps de métiers, ou associations de ceux qui exerçaient le même état. On ne pouvait, en effet, exercer un métier qu'en entrant dans l'une des corporations existantes, soit comme maître, soit comme compagnon ou ouvrier, soit enfin comme apprenti. Ceux-là seuls travaillaient pour leur compte qui avaient été reçus maîtres, et la maîtrise on ne l'obtenait qu'après un apprentissage plus ou moins long, un examen, et un chef-d'œuvre. L'examen portait sur les règles du métier et le chef-d'œuvre consistait à prouver son habileté en exécutant avec perfection l'un des objets de ce métier.

L'origine des corps de métiers est ancienne. Déjà, aux temps romains, ceux qui exerçaient le même métier avaient été groupés en

collèges d'artisans. On retrouve ces associations au Moyen-Age, elles se sont même généralisées. Isolés au milieu du monde féodal et livrés sans défense à tous les abus de la force, les marchands et les artisans ont compris la nécessité de se rapprocher et de s'unir. Ils s'organisent par métiers en corporations dont les membres se promettent avec serment fidélité et assistance mutuelles à la vie et à la mort. Un grand esprit de fraternité et de charité chrétiennes les anime ; les associations qu'ils forment entre eux prennent des formes et un caractère religieux, elles deviennent des *confraternités ou confréries*.

La force que l'association donnait aux corps de métiers eut une grande part dans le mouvement qui prépara l'émancipation des villes. Aussi en confirmant les libertés des villes affranchies la royauté prit-elle en même temps sous sa protection les corps de métiers dont elle sanctionna à la fois l'existence et l'autonomie. Dès lors, ceux-ci continuèrent à être régis par leurs chefs et leurs statuts.

Organisation primitive des corporations.

Il y avait à la tête de chaque corporation des chefs ou syndics appelés jurés et qui formaient par leur réunion la jurande ou le corps des jurés. Nommés chaque année par l'élection et choisis parmi les maîtres les plus habiles et les plus considérés les jurés régissaient les intérêts communs et jugeaient toutes les contestations relatives au métier. Ils exerçaient une surveillance quotidienne et incessante sur les membres de la corporation pour assurer l'observation des statuts.

Ces statuts, délibérés par les membres eux-mêmes, réprimaient la fraude et la concurrence déloyale dans la fabrication, ils maintenaient les traditions que l'expérience avait consacrées, imposaient les procédés de fabrication les plus parfaits et assuraient ainsi la bonne qualité des produits. Ils fixaient en même temps le prix de la vente et protégeaient l'acheteur, par de sages précautions, contre toute surprise. Les contrevenants étaient punis par une amende, les jurés ordonnaient la destruction de la marchandise mal fabriquée.

Ce fut sous le règne de St Louis que les *us et coutumes* de chaque métier furent pour la première fois officiellement rédigés par écrit. Le prévôt des marchands de Paris, Etienne Boileau recueillit, en effet, à cette époque, dans les *livres des métiers et marchandises* pour en faire un corps de législation les coutumes, statuts et réglements antérieurement existants, et il leur donna force obligatoire par une ordonnance de 1258. Les livres des métiers et marchandises ne faisaient

d'ailleurs que constater authentiquement des régles anciennement établies. Pour les rédiger, une enquête avait été ouverte et on avait invité les différentes corporations à faire consigner dans un registre déposé au Châtelet les régles suivies et pratiquées par chacune d'elles.

Différents articles du livre des métiers déterminaient l'âge auquel les apprentis étaient admis dans les ateliers, et les heures de travail que le maître pouvait exiger d'eux, d'autres traçaient leurs devoirs envers les maîtres. On y trouve aussi sur la pratique des métiers les règles que l'usage a sanctionnées, les peines à appliquer en cas de contravention et la juridiction qui doit en connaître. Tous les métiers sont tenus de se conformer aux réglements établis, mais on peut en principe les exercer librement sans une autorisation préalable de la puissance royale. Cette autorisation n'est requise, à cette époque, qu'à titre exceptionnel et pour certains métiers seulement comme ceux de bouchers et de boulangers.

Monopoles et privilèges.

Au reste, pour maintenir autant que possible une exacte proportion entre la production et les besoins de la consommation, et aussi pour défendre et protéger ses membres contre la libre concurrence, chaque corporation en vint bientôt à limiter étroitement, par des réglements approuvés et sanctionnés par l'autorité royale, le nombre de ses membres, maîtres ou patrons, compagnons et apprentis. Pour entrer dans une corporation, il fallut dès lors attendre qu'il y eût une place de libre. Ceux qui ne réussissaient pas à s'y faire admettre étaient exclus de la profession, les maîtrises ne se transmettaient que par succession ou à prix d'argent. Il fut établi en principe qu'un maître ne pourrait exercer son métier que dans la ville pour laquelle il aurait été reçu. La facilité pour la corporation de limiter ainsi le nombre des maîtres et des apprentis et de refuser la maîtrise pouvait devenir entre ses mains un instrument de monopole et d'oppression, le moyen d'exclure toute concurrence étrangère, d'imposer ses services aux consommateurs et d'en fixer elle-même les conditions. Aussi Henri III et Henri IV usèrent-ils du droit qu'ils s'attribuèrent de conférer eux-mêmes des lettres de maîtrise pour réagir contre ces tendances des corporations à restreindre le nombre de leurs membres.

Inconvénients et avantages du régime des corporations.

Les membres d'une corporation ayant, dans cette organisation du travail, le monopole exclusif d'une profession déterminée, il en résultait pour les corporations voisines l'obligation rigoureuse de ne point empiéter sur ses attributions. Une industrie se plaignait à chaque instant d'usurpations commises par un autre. Il y avait là une source féconde d'interminables procès dont les frais retombaient en définitive sur les consommateurs. C'est ainsi, par exemple, que les fripiers ne pouvaient pas faire d'habits neufs et qu'il était interdit aux savetiers de réparer les souliers et de les remettre à neuf pour plus des deux tiers sous peine d'entreprendre sur la prérogative des cordonniers.

D'autre part, une réglementation outrée, des règlements de fabrication complexes ou trop minutieux pouvaient également gêner l'essor du travail. Colbert, afin de perfectionner les produits de l'industrie française, multiplia les règlements, et créa des inspecteurs chargés d'en assurer l'exécution au nom du roi. Or, cette réglementation exagérée entravait l'esprit d'invention et rendait impossible l'emploi des moyens nouveaux et perfectionnés.

Quels qu'aient été d'ailleurs ses inconvénients, le régime auquel le travail était autrefois soumis eut du moins l'avantage de prévenir par une réglementation sévère et de réprimer énergiquement par des pénalités rigoureuses la fraude et la falsification des produits qui sont presque devenues, il n'est malheureusement que trop vrai, la loi de l'industrie contemporaine. Aujourd'hui, on ne cherche pas seulement en effet à produire le moins cher possible, on emploie trop souvent aussi des moyens frauduleux pour tromper les consommateurs par de fausses apparences et leur vendre cher de mauvais produits. Notre loi punit sans doute la tromperie sur la nature ou la quantité de la marchandise, mais sans être trompé sur la nature ou la quantité d'un objet on peut l'être non moins gravement sur sa qualité. Le consommateur abusé n'a pas, dans ce cas, d'autre ressource que de s'adresser aux tribunaux, mais il lui faudrait recourir à un long et dispendieux procès dont il ne voudra pas le plus souvent faire les frais ou courir les risques, pour obtenir la réparation du préjudice qui lui a été causé. Il n'est ainsi qu'insuffisamment protégé contre des fraudes qu'il lui est ordinairement impossible de découvrir en temps utile.

Malgré les entraves regrettables qu'il apporta à la libre initiative et à l'esprit d'invention, le régime des corporations exerça enfin, la plus heureuse influence sur les progrès de l'art et de l'industrie. Le long

apprentissage qu'on exigeait avec le chef d'œuvre des aspirants à la maîtrise développait chez eux une supériorité d'aptitudes qu'atteste encore aujourd'hui la valeur artistique de ces vieux produits de l'industrie française, si recherchés par les amateurs d'antiquités.

Attaques dirigées contre le régime des corporations.

Au siècle dernier, le régime des corporations fut vivement attaqué par les philosophes et les économistes qui en réclamèrent la suppression au nom de la liberté du travail. Adeptes fervents du culte de la nature, ils avaient pris pour maxime : *laissez faire, laissez passer*, persuadés et convaincus que l'idéal de l'ordre économique et social consistait à laisser la nature de l'homme à ses inspirations natives, cette nature devant trouver en elle-même une sûreté d'instinct qui supléerait avantageusement à tous les efforts du législateur.

Devenu ministre, Turgot l'un d'eux appliqua leurs doctrines en proposant au roi un édit de février 1776 qui abolissait les jurandes et les maîtrises et déclarait le travail libre. Cet édit rencontra une vive opposition. Le parlement refusa de l'enregistrer et pour l'y contraindre le roi du tenir un lit de justice. Mais l'administration de Turgot fut courte et, après la chute de ce ministre, Louis XVI rétablit les corporations.

Toutefois, en rapportant l'édit de février 1776 et en rétablissant les corps de métiers par un autre édit du 5 août 1776 de la même année, Louis XVI leur donna une organisation toute nouvelle qui fit cesser les abus les plus sensibles de l'ancienne. Les professions analogues furent réunies, les droits qu'il fallait acquitter pour obtenir la maîtrise diminués, et certaines exclusions supprimées. On permit de cumuler les métiers qui n'étaient pas incompatibles ; les femmes furent admises à quelques maîtrises. On rendit enfin à la liberté certains métiers ; les jurandes qui paraissaient inutiles furent supprimées.

Enfin, le 5 mai 1779, fut rendu un autre édit qui abrogeait certains règlements de fabrication. Mais on prit soin d'obliger les fabricants à marquer par un signe extérieur et sensible si la fabrication avait été faite ou non conformément, aux anciens réglements.

Les inventions de la mécanique et les découvertes de la chimie avaient en effet fourni à la fabrication des procédés nouveaux ; celle-ci se sentait à l'étroit dans les anciens règlements. Appuyée sur le capital qui commençait à naître, l'industrie se lançait hardiment dans les vastes entreprises, les goûts de liberté politique et individuelle se développaient ; tout ce mouvement devait nécessairement briser les anciennes

formes, détruire l'antique organisation que les monopoles et les privilèges avaient rendue oppressive pour l'artisan isolé, attentatoire à la liberté de l'ouvrier. Attaqués de toute part, les corps de métiers devaient nécessairement disparaître.

CHAPITRE II.

L'INDUSTRIE CONTEMPORAINE.

SECTION I.

LA QUESTION DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL.

I. *Le régime manufacturier.*

L'Assemblée Constituante s'appropria les doctrines des économistes en supprimant les jurandes et les maîtrises. Toute profession devint libre. « A compter du premier avril prochain, dit l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer tel métier qu'elle trouvera bon. » En même temps toute forme de corporation était prohibée d'une manière absolue.

La liberté nouvelle eut ses avantages ; elle anima par la concurrence l'esprit d'entreprise, les activités et les initiatives individuelles. C'est à elle que l'on doit, en partie, les progrès considérables qui furent réalisés par l'industrie, au commencement de ce siècle et qui l'ont complétement transformée. De mémorables découvertes, des inventions nouvelles dues aux progrès de la science et des arts, firent promptement déchoir par une concurrence irrésistible et les anciennes fabriques rurales à moteurs hydrauliques et les ateliers domestiques consacrés à la mise en œuvre des matières textiles et des métaux. On vit naître sur les bassins houilliers, d'immenses manufactures possédant une puissance de production illimitée.

Ce qui caractérise, en effet, principalement l'industrie moderne et ce qui la distingue des anciens métiers, c'est l'importance des fabriques ou manufactures, l'énormité du capital qui y est engagé, et le nombre considérable des ouvriers qui y travaillent, sous la conduite et la direction d'un chef, suivant des règles et des procédés en quelque sorte mécaniques.

Attirées par l'appât d'un fort salaire, d'innombrables populations vinrent se grouper autour des nouveaux engins, mais la libre disposition d'une rémunération plus élevée excita plus en fait, dans les nouveaux centres, les appétits des ouvriers industriels, qu'elle n'améliora la condition de leurs familles. D'ailleurs, aux époques d'activité fiévreuse de la fabrique, succédaient les chômages occasionnés par les crises commerciales, sorte de fléau périodique propre au nouveau régime manufacturier. A la différence des anciennes fabriques rurales qui pourvoyaient seulement aux besoins de certaines localités circonscrites, les nouvelles usines qui pouvaient quelquefois prétendre à approvisionner le monde entier, étaient conduites à augmenter, puis à restreindre subitement, le cercle de leurs affaires, pour profiter successivement de la hausse et de la baisse des produits. Chaque retour de chômage soumettait alors les populations ouvrières à des privations d'autant plus dures qu'elles succédaient à des habitudes de superflu antérieurement contractées et qu'elles ne pouvaient être adoucies par les ressources du travail agricole.

Le paupérisme.

C'est alors que l'on vit naître ces misères sociales, si souvent décrites, depuis 1830, sous le nom, nouveau chez nous, de « *paupérisme* ». Les classes ouvrières, dans la situation nouvelle faite à l'industrie, se trouvaient en présence, non plus de modestes patrons, mais de riches industriels et de puissants financiers, possédant et détenant à eux seuls les instruments du travail et retenant la meilleure part de ses produits. Isolés, sans organe assuré pour la défense de leurs intérêts communs, depuis la destruction des corporations, les travailleurs étaient livrés sans protection à la spéculation. La vie commune qui avait longtemps réuni, dans les métiers, en les rapprochant les uns des autres, maîtres et compagnons, était rompue. A l'antique harmonie avait succédé la haineuse opposition des classes. Recrutées en grande partie parmi les habitants des campagnes qui supportaient le moins patiemment l'autorité domestique et les autres influences traditionnelles, séparées de leurs familles, inconnues de leurs nouveaux patrons, qui appartenaient, en général, à la haute et riche bourgeoisie, vivant en un mot, sans patronage efficace, en dehors de toutes les conditions jugées jusque là nécessaires à la conservation de la vie morale, les populations ouvrières tombèrent rapidement par la corruption et la misère, aux derniers rangs de l'échelle sociale, dans la masse du prolétariat vivant au jour le jour, sans prévoyance.

A la vue des maux dont souffraient les classes industrielles on se demanda si les rapports du capital et du travail étaient bien en réalité ce qu'ils devaient être et on en vint à parler d'organisation, de réorganisation du travail. Cette question n'a pas cessé de préoccuper vivement les esprits. Les socialistes font appel à l'intervention de l'Etat, comme moyen d'arriver à une meilleure direction du travail, et à une répartition plus équitable de la richesse. D'autres se bornent à réclamer la liberté pour la formation de vastes associations d'artisans ayant des buts déterminés de secours, de crédit réciproque, d'achat de subsistances et de matières premières, de travail commun, etc.. Le législateur lui-même est intervenu, et, avant de faire connaître les dispositions législatives qui réglementent en quelque sorte l'exercice extérieur de la liberté de l'industrie, nous allons exposer les lois d'organisation intérieure qui sont relatives aux rapports des patrons et des ouvriers.

SECTION II.

LA LÉGISLATION OUVRIÈRE.

Coalitions et Grèves.

Pour consommer plus sûrement la suppression des corporations, la Constituante avait interdit aux gens d'un même métier de s'entendre et de se concerter, à plus forte raison de s'associer, pour la défense de leurs « prétendus intérêts communs. » Elle punit de même tout refus de travail qui aurait été concerté entre patrons ou ouvriers.

C'est par application de ces principes que les articles 414, 415 et 416 du Code pénal, modifiés par une loi du 27 novembre 1849, réprimaient toute coalition, c'est-à-dire l'entente de patrons ou ouvriers pour faire baisser ou hausser les salaires. Condamner ainsi les ouvriers à l'isolement, c'était, en réalité, les livrer sans défense aux spéculations du capital, à l'avidité de leurs patrons. A la vérité patrons et ouvriers étaient mis par la loi sur la même ligne, mais, au fond, comme l'entente entre les patrons qui sont moins nombreux pouvait s'effectuer plus facilement qu'entre les ouvriers, ceux-ci étaient sacrifiés. Le patron d'ailleurs, à lui seul, représente une force collective, celle du capital, tandis que l'ouvrier, réduit à ses propres ressources, n'est qu'une partie bien faible de l'autre force, le travail. Les sociétés par actions grandissent et multiplient la puissance du capital, pourquoi les travailleurs n'étaient-ils pas autorisés à s'associer eux aussi pour se défendre contre la prépondérance redoutable et les envahissements de l'argent.

Aussi protestait-on énergiquement de toute part contre les entraves apportées au droit des ouvriers de se mettre en grève, c'est-à-dire de se coaliser pour suspendre simultanément leur travail, afin d'obtenir une augmentation de salaire, une réduction de la journée de travail, des modifications aux règlements d'atelier, ou le remplacement d'un directeur ou contremaître. D'autre part, malgré les sévérités de la législation, de nombreuses grèves se produisirent, et souvent les poursuites dirigées contre les grévistes aboutissaient à des acquittements. Le législateur prit enfin le parti de modifier radicalement les articles du Code pénal qui prohibaient les coalitions. Une rédaction nouvelle fut substituée à ces articles par la loi du 25 mai 1864. Les grèves sont ainsi aujourd'hui permises, à la condition d'être pacifiques et volontaires. La violence et la fraude sont seules interdites.

Serait puni d'emprisonnement ou d'amende quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, aurait amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail. (art. 414, 416, Cod. pén.).

Au reste, si les grèves sont permises, elles entraînent le plus souvent des conséquences désastreuses. Aussi, pour les prévenir, une loi récente du 27 décembre 1892 autorise-t-elle les patrons, ouvriers ou employés, entre lesquels s'élève un différend d'ordre collectif portant sur les conditions du travail, à soumettre les questions qui les divisent à un comité de conciliation dont cette loi détermine elle-même la composition et le mode de procéder. A défaut d'entente dans ce comité sur les conditions de la conciliation, le différend est porté devant un conseil d'arbitrage, qui est, lui aussi, constitué suivant certaines formes déterminées par la loi. Enfin, en cas de grève et lorsque les parties intéressées n'ont pas pris elles-mêmes l'initiative d'une conciliation, le juge de paix est chargé par le législateur de les inviter à lui faire connaître dans les trois jours : 1° l'objet du différend avec l'exposé succinct des motifs allégués ; 2° leur acceptation ou refus de recourir à la conciliation et à l'arbitrage ; 3° les noms, qualités et domiciles des délégués par elles choisis à l'effet de les assister ou de les représenter. (Loi du 27 décembre 1892, art. 1 à 15).

Le contrat de louage d'ouvrage entre patrons et ouvriers.

Aux termes d'une loi du 2 juillet 1890, le contrat de louage d'ouvrage, entre les chefs ou directeurs des établissements industriels et

leurs ouvriers, est soumis aux règles du droit commun et peut être constaté dans les formes qu'il convient aux parties contractantes d'adopter. — Cette nature de contrat est exempte de timbre et d'enregistrement. (art. 2).

Toutes les dispositions des lois et décrets antérieurs relatifs aux livrets d'ouvriers ont été abrogées par la même loi. Mais, suivant l'article 3 de cette loi, toute personne qui engage ses services peut, à l'expiration du contrat, exiger de celui qui les a loués, sous peine de dommages et intérêts, un certificat contenant exclusivement la date de son entrée, celui de sa sortie et l'espèce de travail auquel elle a été employée. — Ce certificat est exempt de timbre et d'enregistrement.

En outre, ont été exceptionnellement maintenues les dispositions de la loi du 18 mars 1806 sur les livrets d'acquit de la fabrique de Lyon ; celles de la loi du 7 mars 1850 sur les livrets de compte pour le tissage et le bobinage, et l'article 10 de la loi du 2 novembre 1892 relatif aux livrets des enfants et filles mineures employés dans l'industrie. Ce dernier article, d'après la loi précitée du 2 juillet 1890, est d'ailleurs applicable aux enfants et aux filles mineures employés comme apprentis ou autrement. (Loi du 2 juillet 1890, art. 1).

Ainsi, l'ouvrier et le patron règlent, en principe, librement entre eux par une convention débattue les conditions du travail, son mode, sa durée et son prix, c'est-à-dire la rémunération ou salaire dû à l'ouvrier. Toutefois, dans l'intérêt des travailleurs et pour les protéger contre la puissance, quelquefois aussi contre la rapacité des patrons, le législateur a dérogé au principe de la liberté en réglementant la durée du travail des ouvriers dans certaines industries et d'une manière plus générale le travail des enfants employés, soit comme ouvriers, soit comme apprentis.

La durée maxima de la journée de travail dans certaines industries.

Un décret rendu par le Gouvernement provisoire, le 2 mars 1848, avait réduit la durée *maxima* du travail à dix heures pour Paris et à onze heures pour les départements. Abrogeant ce décret, la loi du 9 septembre 1848 se borna à défendre que la journée de l'ouvrier, dans les manufactures et usines, excédât douze heures. Elle admit en outre que des exceptions pourraient être apportées à cette disposition générale, à raison de la nature des industries ou des causes de force majeure, et elle laissa à des règlements d'administration publique le soin de les déterminer. (Décrets du 17 mai 1851 et du 31 janvier 1866).

Cette réduction des heures du travail adulte a été vivement critiquée. Sans doute, a-t-on dit, le travail restreint est désirable. Mais l'Etat a-t-il le droit d'intervenir ainsi pour mesurer les forces de l'ouvrier ?

Le travail des enfants et des filles mineures employés dans l'industrie.

Veiller sur le sort, la santé et le bien-être des enfants employés dans l'industrie, les protéger en réglant les conditions de leur travail, et satisfaire à ce que demande le juste soin de leur éducation religieuse, morale et intellectuelle, tel est le but que le législateur s'est proposé dans trois lois successives sur le travail industriel des enfants, l'une du 24 mars 1841, l'autre du 19 mai 1874, et la dernière du 2 novembre 1892.

Le problème qui se dressait devant lui est l'un des plus graves et des plus compliqués qui s'imposent aux méditations de l'homme d'Etat. « Nous sommes toujours, disait l'économiste de Rossi, entre deux terribles écueils dans cette question ; l'un de permettre qu'on impose aux enfants un travail meurtrier, l'autre de leur arracher le morceau de pain qui les nourrit. Nous sommes toujours entre deux écueils dont le résultat cependant est le même, d'abréger le cours de leur vie, déjà si fragile, ou par les excès du travail, ou par les souffrances non moins douloureuses de la faim. »

C'est en Angleterre, à la fin du siècle dernier, que cette question s'est élevée pour la première fois. On réclamait des mesures protectrices en faveur des jeunes gens des deux sexes qui étaient exploités jusqu'à la barbarie par les possesseurs de grandes fabriques hydrauliques. Le premier acte du parlement anglais qui s'efforça de remédier à des abus de ce genre est du mois de juin 1802. Des mesures analogues furent prises dans la suite en Prusse et en Russie. L'Autriche elle-même fixa la limite du plus jeune âge où les enfants pourraient être admis dans les manufactures.

La France ne pouvait rester en arrière. La protection des enfants employés dans les manufactures était depuis plusieurs années déjà, sous la monarchie de juillet, le sujet des attentions du gouvernement et l'objet de ses études, lorsque des réclamations réitérées, des pétitions adressées aux Chambres mirent les ministres en demeure de présenter le projet qui est devenu la loi du 22 mars 1841.

Cette loi ne s'appliquait qu'à une catégorie restreinte d'industries. Elle ne s'occupait, pour réglementer leur travail, que des enfants employés dans les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou

à feu continu, et dans toute fabrique occupant plus de vingt ouvriers réunis en atelier. Mais ces dispositions furent complétées et agrandies par une loi du 19 mai 1874 qui étendit sa protection aux enfants et filles mineures employés à un travail industriel dans les fabriques, usines, mines, chantiers et ateliers, et qui elle-même a été remplacée par la loi actuellement en vigueur du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels.

Le contrat d'apprentissage.

Le législateur n'a pas seulement pris soin de défendre que les enfants soient employés trop jeunes ou occupés trop longtemps à des travaux industriels, au préjudice de leur développement physique, intellectuel ou moral. Dans le même dessein de garantir au faible la protection qui lui est due, il est aussi intervenu dans la réglementation du contrat d'apprentissage. Favoriser l'instruction professionnelle de l'enfant devenu apprenti, lui assurer une formation complète, protéger, par une tutelle efficace, ses intérêts pécuniaires, sa santé, ses mœurs, son éducation religieuse, tel est le but qu'il s'est proposé dans la loi du 22 février 1851.

« Le contrat d'apprentissage, dit l'article 1er de cette loi, est celui par lequel un fabricant, un chef d'atelier ou un ouvrier s'oblige à enseigner la pratique de sa profession à une autre personne, qui s'oblige, en retour, à travailler pour lui ; le tout à des conditions et pendant un temps convenus. »

Ce contrat peut être fait verbalement ou par écrit. Mais il y a pour l'apprenti un avantage considérable à ce qu'il soit consigné dans un acte écrit. Il lui sera, en effet, plus facile d'en établir les conditions par la production de cet acte. Aussi, par dérogation au droit commun, la loi décide-t-elle qu'à défaut d'un écrit sous-seing privé, non seulement les notaires, mais aussi les secrétaires des conseils de prud'hommes et les greffiers de justice de paix peuvent recevoir l'acte d'apprentissage. Les honoraires dus aux officiers publics ne sont dans tous les cas que de deux francs et l'enregistrement ne donne lieu qu'à un droit fixe de un franc. (art. 2.)

A la différence des autres contrats, le contrat d'apprentissage n'est point définitif par le seul effet de la convention des parties. Les deux premiers mois de son exécution sont considérés comme un temps d'essai pendant lequel il peut être résolu par la seule volonté de l'une ou l'autre des parties, sans qu'il y ait lieu, en principe, et à moins de

conventions expresses, à indemnité. Au reste, lorsqu'il est devenu parfait par l'accomplissement du temps d'essai, le contrat d'apprentissage peut encore être résolu sur la demande des parties ou de l'une d'elles, en cas d'inexécution, ce qui est une application du droit commun, ou dans certaines circonstances déterminées par la loi (art. 16). Il est résolu de plein droit par les causes énumérées dans l'article 15.

Les rapports qui unissent, d'après la loi du 21 février 1851, les maîtres et les apprentis, rappellent, à plusieurs égards, ceux que les traditions, les usages et les règlements des anciennes corporations avaient établis et consacrés. Déjà, sous ce régime, les contestations qui s'élevaient entre les maîtres et leurs apprentis devaient êtres soumises à la juridiction arbitrale des syndics ou jurés de la corporation. Aujourd'hui, les demandes à fin d'exécution ou de résolution de contrat doivent être portées devant les conseils de prud'hommes, ou à défaut de conseil dont le maître soit justiciable, devant le juge de paix du canton. Les indemnités ou les restitutions qui pourraient être dues, en cas de résolution, à l'une ou à l'autre des parties, sont également fixées, à défaut de stipulations expresses, par le conseil des prud'hommes ou le juge de paix. (art. 18, 19).

Les conseils de prud'hommes.

Instituée à Lyon en 1806, la juridiction des prud'hommes a été depuis étendue à un grand nombre de villes industrielles et manufacturières. Chaque conseil de prud'hommes se compose, en nombre égal, de prud'hommes patrons et de prud'hommes ouvriers, élus par leurs pairs.

En dehors des attributions dont nous venons de parler et qui se réfèrent aux rapports des maîtres et des apprentis, la principale fonction des prud'hommes consiste à concilier les petits différends qui s'élèvent journellement entre les patrons et les ouvriers, et à les juger, lorsqu'ils ne réussissent pas à les concilier. Leurs jugements sont définitifs et sans appel, lorsque le chiffre de la demande n'excède pas 200 francs. Juges de police, ils peuvent en outre punir d'un emprisonnement qui n'excèdera pas trois jours, les faits qui sont de nature à troubler l'ordre et la discipline des ateliers. La loi les charge enfin de constater les contraventions à certains règlements industriels par des procès-verbaux qui sont renvoyés aux tribunaux compétents.

Lorsque les conseils de prud'hommes fonctionnent comme juges, la procédure à suivre devant eux est simple, expéditive et sommaire. Une lettre délivrée par le secrétaire du conseil appelle le défendeur ; si celui-ci ne comparaît pas, il est cité par ministère d'huissier. Les

parties doivent comparaître en personne ; elles ne peuvent se faire représenter qu'en cas d'absence ou de maladie.

Là ou il n'y a pas de conseil de prud'hommes, le juge de paix en remplit les fonctions. (Décrets du 18 mars 1806, du 11 juin 1809 ; loi du 1er juin 1853; décrets du 16 novembre 1854 et du 8 septembre 1860; lois du 4 juin 1864 et du 7 février 1880).

Titre II

Des limites de la liberté industrielle.

De toutes les branches du travail humain il n'en est pas qui ait subi, dans l'intérêt général, de plus nombreuses restrictions au principe de la liberté, que l'industrie. Les unes, parmi ces restrictions, sont motivées par des raisons de sûreté et de salubrité publiques. Telles sont les règles relatives à l'exploitation des ateliers dangereux, incommodes et insalubres; les règles spéciales aux machines à vapeur; celles qui régissent la fabrication et la vente des armes de guerre, la fabrication, l'emmagasinage et la vente du pétrole et de ses dérivés. D'autres restrictions dérivent des monopoles que l'Etat s'est réservés, soit dans un intérêt purement fiscal, soit aussi pour mieux assurer la régularité de certains services publics. Aux limites de la liberté industrielle se rattachent enfin les règles relatives à l'exploitation des mines, minières, tourbières et carrières, l'institution des brevets d'invention qui assurent aux inventeurs, pour une durée limitée, la jouissance exclusive de leurs découvertes, et les mesures destinées à protéger la propriété industrielle en général, celle des dessins et des marques de fabrique.

CHAPITRE I.

DE LA RÉGLEMENTATION DE CERTAINES INDUSTRIES.

I. *De la fabrication et de l'emploi des machines à vapeur.*

Les dangers auxquels est soumis l'usage des machines à vapeur devaient provoquer la sollicitude et l'intervention du législateur. Aussi, dans l'intérêt de la sécurité publique, la fabrication et l'emploi de ces appareils ont-ils donné lieu à des règlements particuliers. Ces règlements sont aujourd'hui contenus dans un décret du 30 avril 1880, qui remplace un décret antérieur du 25 janvier 1865, rendu en exécution de la loi du 21 juillet 1856.

II. *De la fabrication et de la vente des armes de guerre.*

La fabrication et la vente des armes de guerre ont été longtemps monopolisées par l'Etat dans l'intérêt de l'ordre social. Rendues à la liberté, elles subissent cependant, dans le même intérêt, certaines restrictions établies par la loi du 14 août 1885.

III. *De la fabrication et de la vente du pétrole.*

La fabrication, l'emmagasinage et la vente du pétrole et de ses dérivés ont été eux aussi soumis à des dispositions réglementaires, à la suite de l'insurrection communaliste de 1871, qui s'était fait de ces matières un si terrible moyen de destruction. (Décret du 19 mai 1873.)

CHAPITRE II

DES MONOPOLES INDUSTRIELS DE L'ÉTAT.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

L'exception la plus étendue, la dérogation la plus complète au principe de la liberté de l'industrie, est celle qui résulte des monopoles publics que l'Etat s'est réservés à titre d'industries régaliennes, dont l'exercice, pour des motifs d'ordres divers, n'appartient qu'à lui. Il a été reconnu par l'Assemblée Constituante elle-même, qui proclama la liberté industrielle, que certains produits ne pouvaient être abandonnés à l'industrie particulière et que l'Etat devait nécessairement s'en réserver la fabrication. C'est ainsi que dans l'intérêt de la sûreté et du crédit publics la fabrication et la vente de la poudre, la fabrication des monnaies, ont été conservées et maintenues comme des monopoles légitimes de l'Etat. Pour assurer, dans l'intérêt général, une rapide et facile transmission des lettres et dépêches, la puissance publique s'est également réservé le monopole des postes et des télégraphes. Mais ce sont surtout des considérations fiscales qui ont fait établir le monopole des tabacs, celui des cartes à jouer, et le monopole plus récent des allu-

mettes chimiques. Ces trois derniers monopoles ne sont, en effet, en réalité, qu'une forme particulière de l'impôt.

La monnaie, les postes et télégraphes ont principalement pour objet de faciliter le commerce et la circulation. L'étude de ces matières, se rattache ainsi étroitement au régime du commerce et des voies de communication, nous n'en dirons donc rien ici et nous nous bornerons à traiter des autres monopoles : tabacs, cartes à jouer, allumettes chimiques, poudres et médailles. En dehors de la fabrication des monnaies, et pour mieux protéger la circulation monétaire et le crédit public, l'Etat s'est, en effet, réservé également la fabrication des médailles.

SECTION II.

LES TABACS.

Ce fut Colbert qui monopolisa le premier la vente des tabacs en faisant de cette vente un droit domanial et régalien. Après lui, le monopole s'étendit de la vente à la fabrication, puis à la culture. Les tabacs étrangers furent interdits.

Malgré les ressources qu'il procurait au Trésor et nonobstant la vive opposition de Mirabeau, le monopole des tabacs fut aboli par l'Assemblée Constituante, comme contraire au principe de la liberté industrielle et commerciale. Un décret du 20 mars 1791 proclama la liberté de la culture, de la fabrication et du débit des tabacs. Mais quand le régime financier de la Révolution eut pris fin, une taxe ne tarda pas à être imposée à la fabrication des tabacs et le monopole lui-même fut bientôt rétabli. (Loi du 5 ventôse an XII. Décret du 29 décembre 1810.)

Maintenu sous la Restauration à titre temporaire, le monopole des tabacs a été successivement renouvelé et prorogé par le législateur à différents intervalles. La commission chargée par la chambre des députés d'examiner la proposition relative au maintien du privilège exclusif de l'Etat, émettait cependant déjà, en 1819, l'avis « qu'il est possible de remplacer le produit du monopole par un impôt et que si une commission d'enquête voulait s'en occuper il serait facile d'atteindre ce but. »

En 1835, au cours de la discussion d'un projet de loi relatif à une nouvelle prorogation du privilège exclusif de l'Etat pour la fabrication et la vente des tabacs, le député de la circonscription de Douai (1), s'éleva fortement contre le maintien de ce privi-

(1) M. Martin du Nord.

lège. « Ce n'est pas seulement, disait-il, dans l'intérêt du département qui m'a nommé son député que je soutiens cette opinion, c'est encore parce que j'ai toujours pensé qu'une telle mesure est odieuse et qu'il est possible de la remplacer par une taxe qui produirait les mêmes avantages au trésor. » Il conclut en conséquence à la nomination par la Chambre d'une commission d'enquête chargée d'examiner cette question dans ses rapports avec les intérêts de l'Etat, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Mais des documents réunis par cette enquête, il résulta qu'il aurait été difficile de rendre une simple taxe établie sur les tabacs, dans la forme d'un impôt ordinaire, aussi productive que le monopole, et qu'ainsi malgré les inconvénients inévitables inhérents à ce système, on ne pouvait y renoncer sans un dommage considérable pour les finances de l'Etat. Aux Etats-Unis cependant la fabrication et la vente des tabacs n'ont point été monopolisées, et la taxe qui atteint cette consommation, encore bien qu'elle soit très élevée, ne diffère point des autres impôts. Il en est de même en Allemagne, toutefois le chiffre de la taxe y est moins élevé.

L'impôt qui frappe les tabacs ne porte d'ailleurs que sur une jouissance de luxe et non sur un objet de première nécessité. Son produit n'a pas cessé de s'accroître d'année en année, il donne au trésor public des sommes considérables. Ces avantages assurent sa conservation et son maintien.

Le système du monopole a pour conséquence l'interdiction de planter et de cultiver le tabac en dehors de l'autorisation de la puissance publique, de la surveillance et du contrôle de la régie. La culture de cette plante n'est permise que dans un certain nombre de départements désignés par décrets et sous certaines conditions. On ne peut avoir partout ailleurs, dans un jardin ou enclos, qu'une quantité de pieds inférieure à vingt.

SECTION III.

LES CARTES A JOUER.

Etabli en 1778, supprimé en 1791, le droit sur les cartes à jouer a été renouvelé par la loi du 7 vendémiaire an VI, avec droit de timbre. Il y a dans la fabrication de ces cartes, monopole de l'Etat, en ce que les fabricants ne peuvent employer que les moules et le papier filigrané fournis par la régie. Ils doivent en outre obtenir de l'administration une licence qui est assujettie à une taxe, et chaque jeu fabriqué donne lieu à la perception d'un droit de 50 centimes, décimes non compris.

Seuls les agents commissionnés par la régie peuvent vendre les cartes à jouer ; l'entrée en France des cartes étrangères est interdite. Les employés de l'administration exercent leur surveillance chez les fabricants, les débitants de cartes, et dans tous les lieux publics où on donne à jouer.

SECTION IV.

LES ALLUMETTES CHIMIQUES.

Le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques est entièrement nouveau. Par allumettes chimiques, il faut entendre ici : « tous objets quelconques, amorcés ou préparés de manière à pouvoir s'enflammer ou produire du feu, par frottement ou par tout moyen autre que le contact direct avec une matière en combustion. » (Loi du 4 septembre 1871, art. 3.)

SECTION V.

LES POUDRES.

Comme le monopole des tabacs, celui de la fabrication et de la vente des poudres à feu remonte à la fin du dix-septième siècle. Il a été établi à cette époque comme un droit domanial et régalien dans le double intérêt de la sûreté publique et des finances de l'Etat. A la différence des monopoles précédents, celui des poudres ne repose donc pas exclusivement sur des considérations fiscales.

La vente des poudres de commerce pour la chasse ou les mines, s'opère par des agents munis d'une commission spéciale de l'administration des contributions indirectes. Les particuliers ne peuvent avoir chez eux plus de deux kilogrammes de poudre. Les contraventions en cette matière sont punies d'amendes considérables, et d'un emprisonnement qui peut aller jusqu'à deux ans.

SECTION VI.

LA FABRICATION DES MÉDAILLES.

La fabrication des monnaies est, et a toujours été, avec raison, considérée comme un droit essentiellement régalien, comme un attribut légitime et nécessaire de la souveraineté. C'est, en effet, à l'Etat, au souverain qu'appartiennent le droit et le devoir de veiller à l'excellence

de l'indispensable instrument des échanges, et on comprend qu'à cet effet il se réserve le monopole de la fabrication des monnaies.

Pour mieux protéger la circulation monétaire, l'Etat s'est en outre réservé le monopole de la fabrication des médailles. Défense a été faite aux industriels de fabriquer des médailles dans leurs ateliers, sans une autorisation spéciale du ministre des finances. Toutes médailles, jetons ou pièces de fantaisies doivent être, en principe, frappées dans les ateliers de l'Hôtel des monnaies à Paris. Mais il faut en outre, pour les faire frapper, une permission délivrée dans les bureaux du ministère de l'intérieur. Ce sont des considérations d'ordre moral et politique qui motivent la nécessité de cette dernière permission.

Des restrictions sévères ont été aussi apportées à l'emploi des presses et balanciers dans les industries qui en nécessitent l'usage. (Arrêtés du 3 germinal an IX et du 5 germinal an XIII).

Titre III.

Des mines, minières, tourbières et carrières.

CHAPITRE I.

LES MINES.

SECTION I.

NATURE ET CARACTÈRES DES MINES.

Les mines, minières et carrières constituent, dans leur ensemble, toute la richesse minérale ou fossile. Entre les mines et les carrières, il y a une différence fondamentale qui est dans la nature des choses. Celles-ci renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres matières semblables, les autres consistent en des gisements de métaux et autres substances métalliques, ou en des gisements de soufre, charbon, aluns, bitumes, sulfates et bois fossiles. Quant aux minières, elles ne se distinguent pas essentiellement des mines et sont une création artificielle du législateur. Elles doivent donc être définies limitativement, avec la loi du 21 avril 1810, qui les a séparées des mines, pour les soumettre à un régime moins rigoureux, comme comprenant seulement « les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes ». (Loi du 21 avril 1810, art. 2, 3 et 4).

Il y a des rapports étroits entre les métaux, la monnaie et l'armement d'un pays ; un intérêt considérable s'attache donc à l'exploitation des mines et on comprend qu'elle soit l'objet d'une réglementation spéciale. Aussi l'industrie extractive est-elle aujourd'hui entièrement soumise à un régime restrictif du principe de la liberté du travail en ce qui concerne les mines ; mais il en est autrement, comme nous le verrons, des minières, tourbes et carrières. C'est sur la houille et le fer que s'exerce principalement l'industrie minière, car ces produits sont plus abondants en France que les autres substances minérales, et ils sont, en outre, indispensables à la marche des autres industries.

SECTION II.

DE LA PROPRIÉTÉ DES MINES.

La propriété des mines en droit romain et dans l'ancien droit.

D'après l'ancien droit romain, la propriété du sol emportait avec elle celle du dessus et du dessous. Le propriétaire de la surface l'était donc aussi de toutes les matières minérales et autres que la terre renfermait dans son sein. Il en était de même d'après l'ancien droit germanique. Mais, sous les empereurs romains, on commença à considérer la mise en valeur des mines des métaux précieux et celle des carrières de marbres comme intéressant l'ordre et la fortune publics, et, lorsque les propriétaires de ces richesses ne les utilisaient pas eux-mêmes, l'autorité impériale en concédait l'exploitation à d'autres, sous la condition de payer un dixième du produit brut au trésor, et un autre dixième au propriétaire de la surface (1).

Les rois francs succédèrent aux droits des empereurs romains dans notre pays, et en cette matière comme en beaucoup d'autres, ils appliquèrent les règles et les pratiques de l'administration impériale. Les seigneurs féodaux eux-mêmes, souverains ou quasi souverains sur leurs terres, héritèrent, au milieu de l'anarchie féodale, des attributs du pouvoir royal sur les mines.

Mais, avec le déclin de la féodalité, lorsque l'autorité royale eut repris force et puissance, on la vit s'efforcer de ressaisir et de retirer à elle les plus importants des attributs et profits de la souveraineté que les seigneurs s'étaient appropriés. Parmi ces profits figurait au premier rang l'antique droit royal sur les mines. D'après une ordonnance du roi Charles VI du 30 mai 1413, il fut loisible à tous mineurs et autres de quérir, ouvrir et chercher mines, par tous lieux où ils penseraient en trouver, à charge seulement de faire satisfaction au propriétaire de la surface, et de payer au roi, *à l'exclusion des seigneurs*, la dixième partie purifiée des dites mines. C'était la consécration pure et simple des règles romaines, et cette ordonnance porte visibles la marque et l'empreinte des légistes qui s'efforçaient de restaurer dans notre pays les principes du droit césarien des Romains.

Au seizième siècle, en même temps que la royauté s'élève vers le pouvoir absolu, son droit sur les mines s'élargit et se transforme. On

---

(1) Loi 3. Cod. Lib. XI, tit. 6. *De metallariis et metallis.*

commence à considérer la propriété de ces dernières comme une propriété distincte et séparée du sol pour l'attribuer, d'une manière privative et exclusive, au domaine royal, et en faire un droit essentiellement régalien. Les minéraux et les fossiles étendent, en effet, leurs filons au loin sans aucune corrélation avec l'état de division de la possession du sol, ils ont ainsi une existence propre, un mode et un champ d'exploitation qui ne se rattachent en rien à la culture de la terre. On pouvait donc, sans s'écarter de la réalité des choses, envisager la propriété de la surface et la propriété des mines comme tout à fait distinctes. Ce système fut celui de la monarchie absolue. Parties essentielles et intégrantes du domaine de la couronne, les mines furent dès lors l'objet de concessions faites par la royauté, à charge seulement d'indemniser les propriétaires de la surface du dommage qu'ils auraient à souffrir, et sans que ceux-ci pussent aucunement prétendre à une part dans les produits de l'exploitation.

II. *Le décret du 12 juillet 1791.*

La Constituante abolit le droit régalien qui faisait des mines une dépendance du domaine de la couronne. Mais, encore bien qu'adoptant les doctrines que Mirabeau développa devant elle, dans son dernier discours, la veille de sa mort, elle se fût refusée à ne voir dans les mines que des accessoires de la surface, elle ne laissa pas cependant, tout en affirmant le droit social à leur égard, d'attribuer des droits considérables et multipliés au propriétaire de la surface.

« Les mines et minières, disait l'article 1er du décret du 12 juillet 1791, sont à la disposition de la Nation, en ce sens seulement que ces substances ne pourront être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance, à la charge d'indemniser les propriétaires de la surface ». C'était la négation de la propriété de l'Etat sur les mines et son remplacement par un simple droit de surveillance. Mais, si les mines cessaient ainsi d'appartenir au domaine, elles ne devenaient pas cependant, à proprement parler, des *res nullius* ; elles étaient attribuées en quelque sorte aux propriétaires de la surface. Ceux-ci devaient toujours, en effet, d'après l'article 3 du même décret, avoir la préférence, et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds, sans que la permission pût leur en être refusée, lorsqu'ils la demanderaient.

Obliger ainsi l'Etat à accorder dans tous les cas, sans discernement, aux propriétaires de la surface, la permission d'exploiter le tréfonds minéral, sans lui laisser la faculté de refuser cette permission à ceux

qui n'offriraient pas des garanties suffisantes, c'était en réalité paralyser son droit de disposition et de surveillance, le mettre dans l'impossibilité de diriger efficacement les travaux des mines vers un but d'utilité générale. Aussi, la loi de 1791, qui avait trop fait pour la propriété privée, ne porta-t-elle, comme on l'a dit, (1) « que des fruits amers. » Elle permit de morceler le tréfonds, à l'exemple de la surface; et comme les couches souterraines n'avaient dans leur distribution aucun rapport avec la surface, il en résulta le gaspillage des mines, par le nombre indéfini des exploitations, des frais immenses sans utilité, et aussi l'impossibilité des aménagements convenables, lesquels ne pouvaient s'établir dans des espaces aussi restreints.

III. *La loi du 21 avril 1810.*

Ce fut pour remédier à cet état de choses que furent rendus la loi du 21 avril 1810 et le décret du 3 janvier 1813, tit. 2, sur la *Police relative à l'exploitation des mines.* La loi du 21 avril 1810 distingue, nous le savons, entre les mines, minières et carrières. Les mines, d'après cette loi, sont encore, à certains égards, des accessoires de la surface, mais, à d'autres, elles constituent une propriété distincte. Cette propriété n'appartient pas sans doute à l'Etat, comme sous l'ancien régime, car celui-ci ne peut ni exploiter lui-même les mines, ni les vendre à prix d'argent. Mais, s'il n'a pas cette faculté, il peut néanmoins disposer des mines, en vertu de son seul droit de police et au nom de l'intérêt général, comme s'il en était propriétaire, en faveur de qui il lui plaît.

Ainsi, sous la loi nouvelle, les propriétaires de la surface n'ont plus le droit de préférence à la concession de la mine que leur accordait la loi de 1791; ils ne conservent qu'un droit à une redevance tréfoncière. Le Gouvernement est complètement libre d'accorder la mine à qui il veut. « Il est juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres. » (Loi de 1810, art. 12). Les concessionnaires sont tenus envers le trésor d'une redevance annuelle qui comprend une redevance fixe de dix francs par kilomètre carré, et une redevance proportionnelle au revenu net de la concession. Cette redevance est imposée et perçue comme la contribution foncière; elle est réglée par la loi du budget, et ne peut dépasser 5 % du produit net de l'extraction, sauf l'imposition en sus d'un déci-

---

(1) M. Sauzet. Rapport à la Chambre des députés sur la loi du 4 mai 1838. Moniteur des 27 février et 5 mars 1838.

me par franc. (Même loi, art. 33 à 39. Décrets du 6 mai 1811, du 11 février 1874). Quant aux redevances tréfoncières qui sont dues par le concessionnaire sur le produit des mines aux propriétaires de la surface, c'est l'acte de concession qui en détermine la quotité. (Même loi, art. 6).

SECTION III.

DES RECHERCHES ET CONCESSIONS DE MINES.

I. *De la libre recherche des mines.*

La recherche des mines est libre. Toutefois pour faire des fouilles, et se livrer aux travaux de sonde ou forage nécessaires à cet effet, il faut le consentement du propriétaire du terrain, ou à défaut de ce consentement l'autorisation du gouvernement. Les fonds superficiaires sont ainsi grevés en faveur de l'industrie minière, à titre de servitude légale, d'un droit d'occupation dont les conditions et les limites sont déterminées par la loi de 1810, modifiée en ce point par une loi récente du 27 juillet 1880. (art. 10, 11, 43, 44). Dans le cas où l'inventeur n'obtiendrait pas la concession d'une mine, il aurait droit à une indemnité de la part du concessionnaire. Cette indemnité serait réglée par l'acte de concession. (art. 16, 17).

Toutes les questions d'indemnités pour recherches et travaux autorisés, faits antérieurement à la concession, tant celles dues par les concessionnaires aux inventeurs ou explorateurs non inventeurs pour travaux utiles, que celles dues par les explorateurs aux propriétaires de la surface, sont de la compétence exclusive des Conseils de préfecture. (Loi de 1810, art. 46).

II. *Des concessions de mines.*

Il est statué sur les demandes en concession de mines, par un décret délibéré en Conseil d'Etat. Les effets de la concession, les droits restreints des propriétaires de la surface sont déterminés notamment par les articles 8, 9, 12, 17 et 19 de la loi précitée. En outre, le droit d'occuper les terrains nécessaires, que la loi de 1810 confère aux explorateurs de mines, est également établi, par la même loi, sous certaines conditions et dans de certaines limites, en faveur des concessionnaires et pour les travaux d'exploitation. Au reste, en dehors de la redevance tréfoncière, indemnité est due au propriétaire de la surface

pour les dégâts qui seraient occasionnés par les travaux intérieurs de la mine. (art. 10, 11, 43, 44. Loi du 27 juillet 1880).

Toutes les questions d'indemnités dues par le concessionnaire pour les travaux d'exploitation de la mine sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Après la concession la mine constitue, en effet, pour celui qui l'a obtenue, une propriété immobilière nouvelle, perpétuelle, et transmissible, soumise, en principe, aux mêmes règles que la propriété ordinaire. (art. 20, 21).

Une mine toutefois ne pourrait être vendue par lots ou partagée qu'avec l'autorisation du gouvernement, il est également interdit de diviser ou de réunir les concessions sans autorisation. L'exploitation des mines reste en outre toujours soumise à la surveillance des ingénieurs et autres agents de l'administration. Le service des mines ressort au ministère des travaux publics.

SECTION IV.

DE LA CONSERVATION DES MINES.

Ce n'était pas assez d'assurer par les dispositions que nous venons d'étudier la bonne exploitation des richesses minérales, il fallait encore veiller et pourvoir à leur conservation. Tel a été l'objet de la loi du 4 mai 1838 relative à *l'assèchement et à l'exploitation des mines*. Cette loi contraint les propriétaires qui voudraient s'isoler à s'associer, en vue de la conservation des richesses minérales, pour opérer avec ensemble et à frais communs l'assèchement des mines inondées. Le concessionnaire, qui se refuserait à participer aux frais des travaux qu'un syndicat doit répartir entre tous les intéressés, pourrait être dépossédé et privé de son droit par le Ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat.

« La nécessité de l'association, disait en présentant cette loi, le Ministre du commerce et des travaux publics, est avouée par tout le monde; mais il y a une impossibilité presque absolue à ce que les exploitants des mines, abandonnés à leur propre volonté, s'entendent sur des bases d'après lesquelles ils doivent concourir à une œuvre commune. Des mesures nouvelles et efficaces sont donc devenues indispensables... L'institution de la propriété souterraine, ajoutait-il, repose essentiellement sur une dérogation au droit commun, qui consiste à exiger du propriétaire de la surface le sacrifice de la faculté d'exploiter (s'il n'est lui-même concessionnaire) les mines que son sol recèle; un pareil sacrifice, commandé au nom de l'intérêt général, deviendrait une véritable déception et prendrait un caractère d'iniquité, le jour où des con-

cessionnaires pourraient se jouer de leurs titres et priver à leur gré la société des richesses minières dont l'extraction leur a été confiée. »

SECTION V.

DES MINES DE SEL OU SALINES.

Les mines de sel ont été assimilées aux mines métalliques et soumises au même régime par la loi du 17 juin 1840. « Nulle exploitation de mines de sel, de sources ou de puits d'eau salée naturellement ou artificiellement, dit cette loi, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance royale délibérée en Conseil d'Etat. »

Cette assimilation remonte à l'ancien régime. Lorsqu'on en vint à considérer l'exploitation des mines comme un droit domanial et régalien, il ne pouvait en être autrement des salines. Aussi vit-on, au seizième siècle, l'Etat s'attribuer, sous la forme du monopole, le droit exclusif de se fournir de sel, d'en faire le commerce et de le vendre au prix qu'il lui plaisait de fixer. Ce sel il le tirait des salines du domaine ou des salines des particuliers, et il l'offrait à la consommation dans des magasins appelés greniers à sel. Ce fut ainsi que l'impôt sur le sel, qui n'avait été jusque là qu'une simple taxe de consommation, se transforma et prit le caractère nouveau d'un droit régalien.

CHAPITRE II.

LES MINIÈRES, TOURBIÈRES ET CARRIERES.

SECTION I.

LES MINIÈRES.

Les minières sont soumises à un régime moins restrictif du droit de propriété que celui des mines. D'après la loi de 1810, les minières pouvaient être exploitées sans concession, et c'était toujours, en principe, au propriétaire du sol qu'il appartenait de les exploiter. Toutefois les maîtres de forges des environs pouvaient se faire substituer aux droits du propriétaire, lorsque celui-ci ne leur fournissait pas la quantité de minerai nécessaire à leurs besoins. Le prix du minerai vendu par le propriétaire, ou exploité par l'industriel, était fixé à dire

d'experts. Mais, ainsi investies du droit de faire des recherches du minerai sur les terrains du propriétaire voisin et de l'exploiter même malgré lui, les usines métallurgiques, par une conséquence en quelque sorte nécessaire du privilége dont elles jouissaient, ne pouvaient s'établir que sur une permission accordée par un règlement d'administration publique. (art. 73.) (1).

La loi des 9-17 mai 1866 a supprimé l'autorisation préalable pour la création des usines, elle a en même temps abrogé les dispositions qui obligeaient les propriétaires de minières à fournir aux maitres de forges la quantité de minerai nécessaire à leurs établissements. Mais, à l'inverse, elle a rendu concessibles les minerais exploités par des travaux souterrains réguliers. Bien plus, d'après la loi du 27 juillet 1880, portant révision de la loi de 1810 sur les mines, alors même que les minières seraient exploitables à ciel ouvert ou n'auraient pas encore été exploitées, un décret rendu en Conseil d'Etat pourrait autoriser la réunion de ces minières à une mine. (art. 70).

Au reste, la permission du préfet est toujours exigée, lorsqu'il s'agit d'ouvrir des galeries.

SECTION II.

LES TOURBIÈRES.

Les tourbières sont formées par l'entassement dans les terrains bas de détritus végétaux transformés par la putréfaction en une substance homogène propre au chauffage. Elles ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain ou de son consentement. (Loi de 1810 art. 83.)

L'exploitation des tourbes a souvent porté l'insalubrité dans certaines contrées. Aussi la loi exige-t-elle qu'elle soit précédée d'une déclaration faite à la sous-préfecture et qu'elle soit autorisée. Les exploitants doivent en outre se conformer, à peine de cessation des travaux, aux plans et règlements de l'administration pour la direction des eaux et le desséchement des terrains tourbeux. (art. 84, 85, 86.)

SECTION III.

LES CARRIÈRES

Il en est des carrières comme des tourbières, le propriétaire seul a le droit de les exploiter ; elles ne peuvent être concédées à aucun

(1) La loi du 12 juillet 1791 exigeait même la permission du pouvoir législatif.

autre. Mais, à la différence des tourbières, les carrières peuvent être exploitées sans autorisation. Il suffit qu'une déclaration préalable ait été faite au maire pour mettre l'administration à même d'exercer sa surveillance.

Des règlements locaux rendus sous forme de décrets en Conseil d'Etat ont été substitués, par la loi de révision du 27 juillet 1880, aux anciens règlements généraux, dont certaines dispositions étaient surannées. Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration des mines. (Loi de 1810 revisée art. 81, 82. § 1.)

CHAPITRE III.

DU SERVICE DES MINES.

L'administration des mines doit prendre toutes les mesures de précaution nécessaires pour la conservation du sol et des édifices, la solidité des travaux et la sûreté des ouvriers. Elle donne à cet effet aux exploitants des instructions positives, et signale à l'administration et aux tribunaux les infractions qui seraient commises aux lois sur les mines et les usines.

C'est elle qui instruit les demandes en concession de mines et en permission d'établir des usines minéralurgiques. Elle prépare par ses évaluations la fixation de la redevance des mines. C'est à elle enfin qu'est confiée l'exploitation des mines et tourbières qui appartiennent à l'Etat, aux communes, à des établissements publics.

En dehors de ces différents services administratifs, le corps des mines est en outre spécialement chargé d'étudier et d'exploiter complètement le sol de la France, soit sous le point de vue géologique, soit pour l'appréciation des richesses minérales qu'il renferme. Il se compose d'inspecteurs généraux, d'ingénieurs en chef et d'ingénieurs ordinaires. A chacun des arrondissements, entre lesquels la France est partagée pour le service des mines, est attaché un ingénieur en chef soumis à la supériorité administrative du Préfet qui représente seul le Chef de l'Etat dans le département.

Déjà, sous l'ancien régime, Louis XI avait établi un surintendant général des mines. En 1783, des inspecteurs généraux et une école des mines avaient été créés, mais école et service furent désorganisés par la Révolution et ce fut Napoléon, qui, par le décret du 18 novembre 1810, institua le corps national des mines, et une direction générale.

Titre V.

De la propriété industrielle.

La propriété industrielle, c'est le droit de l'inventeur qui réalise un progrès dans l'industrie, sur son invention ou découverte ; c'est aussi le droit analogue des fabricants sur les dessins et modèles de fabrique qu'ils créent ; c'est enfin le droit exclusif et perpétuel des commerçants et fabricants à l'usage de la marque, du nom et autres signes extérieurs, qu'ils se sont légitimement appropriés, pour désigner et faire connaître au public, les produits de leur commerce et de leur industrie, en les distinguant des produits similaires de leurs concurrents. Occupons-nous d'abord des inventions industrielles.

CHAPITRE I.

DES INVENTIONS INDUSTRIELLES.

SECTION I.

DE LA PROPRIÉTÉ DES INVENTIONS INDUSTRIELLES.

I. *Nature et étendue du droit de l'inventeur.*

Il y a, à proprement parler, invention, lorsqu'on crée quelque chose de nouveau par la force de son esprit, et découverte lorsque, sans rien produire, on ne fait que mettre en lumière quelque chose qui existait déjà, mais qui n'avait pas encore attiré l'attention. Le mot invention peut être d'ailleurs indifféremment employé pour désigner l'invention proprement dite ou la simple découverte. On lui donne également dans l'usage l'une et l'autre acception. Dans ce sens, tout inventeur est éminemment propriétaire, dans l'ordre intellectuel, de l'idée qu'il a conçue, mais sitôt qu'il manifeste cette idée dans l'ordre extérieur, sitôt qu'il la livre en quelque sorte au public en la divulguant, il semble qu'elle cesse de lui appartenir d'une manière exclusive pour devenir

le fonds commun de tous ceux à qui elle est communiquée. On s'est donc demandé s'il suffit à l'inventeur qui veut conserver la propriété de son invention de déclarer, avant de la mettre en circulation, qu'il entend s'en réserver l'exploitation d'une manière exclusive.

Cette question est vivement controversée. On a dit, d'une part, que toute idée nouvelle, dont la manifestation ou le développement peut devenir utile à la société, appartient privativement à celui qui l'a conçue, et que ce serait attaquer les droits de l'homme dans leur essence, que de ne pas regarder une découverte industrielle comme la propriété de son auteur. Si le travail est le premier titre, le titre le plus légitime, le plus inviolable de toute propriété, on ne saurait contester les droits du travail aux inventions qui en sont le produit le plus élevé.

Mais on a soutenu, d'autre part, que la pensée n'est la propriété de celui qui l'a conçue que tant qu'elle ne s'est pas produite au dehors, qu'une fois mise au jour et livrée au monde, elle appartient au monde ; que la matière seule peut être saisie, occupée, retenue ; que l'invention, produit de la fermentation générale des idées, fruit du travail des générations successives, n'est jamais l'œuvre d'un seul homme, et ne peut devenir une propriété exclusive, que par le consentement de la société dans le sein de laquelle l'inventeur a trouvé le germe que son génie a fécondé (1).

Quoi qu'il en soit d'ailleurs de cette question théorique, chacun s'accorde en pratique à reconnaître qu'il est juste, avantageux à la société, et profitable aux progrès de l'industrie, d'assurer à tout inventeur, à titre de récompense et d'encouragement, le droit d'exploiter son invention à son profit exclusif, au moins pendant un certain temps.

Ce droit exclusif de l'inventeur à l'exploitation de son invention ne saurait être toutefois perpétuel et absolu dans sa durée. L'intérêt public s'y oppose. Il se peut, en effet, que l'inventeur lui-même, ses héritiers ou ayants cause, ne possèdent pas, ou qu'ils négligent d'acquérir, les talents nécessaires pour tirer d'une invention toutes les ressources et tous les avantages qu'elle renferme. Leur en garantir la propriété exclusive pendant un temps indéfini, ce serait donc créer un monopole d'autant plus dangereux qu'il gênerait la liberté sans fournir au public ce qu'il a le droit d'attendre. Ce serait porter atteinte aux droits du travail libre et entraver, au grand détriment de la société, l'esprit d'émulation, de perfectionnement et de progrès, qui seraient peut-être arrivés d'eux-mêmes à l'invention ou découverte dont on leur refuse

(1) Exposé des motifs du projet de loi du 8 juillet 1844 sur les brevets d'invention.

l'exploitation. La société, la masse des consommateurs sont intéressés à ce que les produits de l'industrie soient livrés au public par l'effet de la concurrence aux prix les plus modérés. Il faut donc, l'intérêt social le réclame impérieusement, que la liberté de l'industrie ne soit pas trop longtemps entravée par les avantages et les priviléges qui pourraient être accordés aux inventeurs. Aussi, quand on garantit à un inventeur pendant un temps déterminé la jouissance pleine et entière de sa découverte est-ce d'ordinaire à la condition que cet inventeur livrera sa découverte à la société après l'expiration de son privilége. On va même jusqu'à exiger de lui qu'il fasse connaître ses procédés d'une manière complète et loyale pendant la durée de son privilége, afin que le travail libre, exclu pendant ce temps de l'exploitation de l'invention elle-même, puisse du moins s'exercer sur les perfectionnements à y apporter.

II. *Des privilèges des inventeurs dans l'ancien régime.*

Déjà, dans l'ancien régime, les inventeurs pouvaient obtenir du roi, par des lettres patentes ou par arrêts du Conseil, des priviléges exclusifs pour l'exploitation de leur invention. La durée de ces priviléges était la plupart du temps illimitée. Une déclaration du 24 décembre 1762 la réduisit à quinze années. « Tous les dits priviléges, disait cet acte, qui ont été ou seraient dans la suite accordés indéfiniment et sans terme, seront et demeureront fixés et réduits à ce terme de quinze années de jouissance, à compter du titre de concession. » Tout inventeur qui demandait un privilége ne l'obtenait pas du reste nécessairement, le roi et son Conseil jouissaient en cette matière d'un pouvoir discrétionnaire et souverain. Ils accordaient ou refusaient la faveur demandée suivant les circonstances.

SECTION II.

DES BREVETS D'INVENTION.

I. *De l'institution des brevets d'invention.*

Par son décret du 31 décembre 1790, la Constituante garantit, d'une manière générale et absolue, à tout inventeur la pleine et entière jouissance de son invention ou découverte suivant le mode et pour le temps déterminés par la loi. Pour obtenir ainsi la propriété et jouissance temporaires de son invention, il suffisait à l'inventeur de se faire délivrer par l'Etat, moyennant l'acquit d'une taxe, un titre ou patente selon la forme prescrite. Les patentes ne pouvaient pas être refusées. Elles étaient données pour cinq, dix ou quinze années, au choix de l'in-

venteur. Le décret du 14 mai 1791 donne à ces patentes le nom de *brevets d'invention* qui leur est resté. Les décrets de la Constituante du 31 décembre 1790 et du 14 mai 1791 sont d'ailleurs demeurés, en cette matière, jusqu'à la loi du 5 juillet 1844, sur les brevets d'invention, la base fondamentale de la législation en vigueur.

II. *De la loi du 16 juillet 1844.*

Le principe qui sert de base à la loi de 1844 est toujours celui que les décrets de la Constituante avaient déjà consacré. Toute nouvelle découverte ou invention dans tous les genres d'industrie confère à son auteur le droit exclusif de l'exploiter à son profit sous la seule condition de se faire délivrer par le gouvernement un titre de son droit, ou brevet d'invention. Le brevet d'invention est toujours accordé à ceux qui le demandent, moyennant l'acquit d'une taxe, sans examen préalable, et pour une durée de cinq, dix ou quinze années au choix de l'inventeur. (art. 1, 4, 11.)

Tout inventeur a donc le droit d'exploiter son invention à son profit exclusif pendant un certain temps pourvu qu'il se fasse délivrer un brevet. Le brevet est accordé à ceux qui se prétendent inventeurs, à leurs risques et périls et sans garantie de la réalité de l'invention. Ce n'est pas lui qui donne la qualité d'inventeur, il la suppose; il consacre et sanctionne pour un certain temps le droit exclusif aux profits d'une invention préexistante, mais il ne crée pas cette invention. Il n'est donc point nécessaire de justifier, pour l'obtenir, de la réalité, de la nouveauté ou du mérite de l'invention; il suffit, en principe, de le demander. C'est aux tribunaux qu'il appartient ensuite d'apprécier, en cas de contestation, si l'invention brevetée réunissait réellement les conditions nécessaires pour l'obtention légitime du brevet, et si, par conséquent, le brevet obtenu ne doit pas être déclaré nul par défaut de cause. La délivrance du brevet ne suppose donc, en principe, aucun examen préalable de l'administration, elle n'entraîne, de la part de cette dernière, aucune espèce de garantie du mérite de l'invention. Aussi interdit-on, sous peine d'une amende de cinquante francs à mille francs, qui peut être portée au double en cas de récidive, à ceux qui ont obtenu un brevet de le mentionner dans les enseignes, annonces, prospectus, affiches, marques ou estampilles, sans y ajouter ces mots : *sans garantie du gouvernement,* qu'on trouve trop souvent réduits aux initiales, s. g. d. g. (arrêté du 5 vendémiaire an IX. Loi du 5 juillet 1844, art. 33).

Au reste, malgré le silence de la loi de 1844, qui ne parle que d'une sorte de brevet, on peut distinguer, sous l'empire de cette loi, comme

sous la loi de 1791, trois espèces de brevets, soumis en général aux mêmes règles, mais qui diffèrent néanmoins entre eux sur quelques points particuliers. C'est ainsi qu'au brevet d'invention proprement dite on oppose le brevet de perfectionnement et le brevet d'importation. Le brevet d'invention proprement dite s'applique à une invention principale; le brevet de perfectionnement à une invention qui n'est que l'accessoire et le perfectionnement d'une invention antérieure. Quant au brevet d'importation, il se rencontre lorsqu'après avoir fait breveter une invention à l'étranger on prend pour le même objet un brevet en France.

SECTION III.

DES INVENTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE BREVETÉES.

I. *Des conditions requises pour qu'une invention puisse être brevetée.*

Pour qu'une invention puisse être valablement brevetée, plusieurs conditions sont requises. Il faut 1° qu'il y ait véritablement invention ou découverte ; 2° que l'invention ou découverte soit nouvelle ; 3° qu'elle ait un caractère industriel ; 4° qu'elle ne soit pas contraire à la sûreté publique, aux bonnes mœurs ou aux lois. (art. 2, 3, 30).

« Sont considérées comme inventions ou découvertes nouvelles : l'invention de nouveaux produits industriels; l'invention de nouveaux moyens, ou l'application nouvelle de moyens connus, pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriel. » (art. 2). Le simple *résultat* diffère du *produit* en ce qu'il n'est qu'une amélioration dans la qualité, la quantité ou les frais de production d'un produit industriel déjà connu.

II. *De la nouveauté de l'invention.*

La nouveauté est donc un des caractères essentiels que doit réunir une invention pour qu'elle puisse être brevetée. Si, avant l'obtention du brevet, l'auteur de l'invention la livrait au public, s'il la divulguait, il perdrait irrévocablement en la faisant ainsi tomber dans le domaine et le fonds communs, le droit d'obtenir du gouvernement la faculté de l'exploiter à son profit exclusif sans que d'autres pussent s'en emparer, l'imiter et la reproduire par le travail libre pendant le temps déterminé par la loi. Une inven-

tion ne pourrait donc pas être valablement brevetée si déjà, avant la demande de brevet, elle avait été exploitée soit par l'inventeur lui-même, soit par un tiers. Mettre, en effet, dans la circulation et le commerce, sans se faire breveter, le produits d'une nvention nouvelle, c'est autoriser à l'avance l'acheteur à en tirer tout le parti possible et à exercer, à leur égard, la faculté d'imitation ou de reproduction. Il n'y aurait plus également de brevet possible à l'égard d'une invention qui aurait été déjà décrite et communiquée au public, en France ou à l'étranger, dans un livre, un journal, ou toute autre publication.

III. *Du caractère industriel de l'invention.*

Sont seules susceptibles d'être brevetées les inventions qui présentent un caractère industriel, et qui peuvent recevoir une application de cet ordre, conduire directement et immédiatement à un produit ou à un résultat pratique et matériel. Les inventions purement théoriques, celles qui portent sur des principes, méthodes et systèmes d'ordre exclusivement scientifique, ne peuvent pas être brevetées, parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'exploitation industrielle, et que l'objet essentiel du brevet c'est de conférer à celui qui l'obtient le monopole exclusif d'une industrie déterminée.

Les idées nouvelles pour des opérations commerciales ou financières, les plans ou les combinaisons de crédit ou de finances ne constituent point des procédés industriels. Ils ne sauraient donc être placés sous la protection d'un brevet d'invention. Telle est la disposition formelle de la loi. (art. 3).

IV. *Des compositions pharmaceutiques.*

Les compositions pharmaceutiques, les remèdes de toute espèce ne sauraient de même obtenir la garantie d'un brevet, encore bien qu'ils présentent tous les caractères d'un produit industriel. On a craint, en cette matière, que l'obtention et la délivrance d'un brevet ne favorisassent les entreprises du charlatanisme. Mais si le brevet et les avantages qu'il confère sont ainsi refusés à l'inventeur d'un remède nouveau, celui-ci peut s'adresser à l'Etat qui doit acheter pour les divulguer et les offrir à tous les remèdes qui, au jugement d'une commission spéciale, peuvent intéresser le pays. (Décret du 18 août 1810. Loi du 5 juillet 1844, article 2).

SECTION IV.

DE LA DURÉE DES DIFFÉRENTS BREVETS ET DE LA TAXE A LAQUELLE ILS DONNENT LIEU.

Les brevets sont délivrés pour une période de cinq, dix ou quinze années, au choix de celui qui les demande. Toutefois les brevets d'importation, c'est-à-dire les brevets qui sont pris en France pour l'exploitation d'un brevet étranger, ne peuvent pas avoir une durée plus étendue que le brevet étranger lui-même. A l'expiration de ce dernier brevet, l'invention tombera nécessairement dans le domaine commun, tant en France, qu'à l'étranger, puisqu'une invention ne saurait être brevetée en France, lorsqu'elle a été mise dans la circulation à l'étranger. (art. 4, 29).

La durée des brevets ne peut être prolongée que par une loi (art. 15). Il y a dans cette disposition formelle du législateur, une garantie prise en faveur de la liberté de l'industrie, contre les prorogations de brevets qui pourraient être accordées par le gouvernement.

Chaque brevet donne lieu au paiement d'une taxe de cinq cents francs pour un brevet de cinq ans, de mille pour un brevet de dix ans, et de quinze cents francs pour un brevet de quinze ans. Cette taxe est payée par annuités de 100 francs, sous peine de déchéance si le breveté laisse écouler un terme sans l'acquitter. (art. 4).

SECTION V.

DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DES BREVETS.

I. *Des pièces à déposer.*

Celui qui veut prendre un brevet d'invention doit déposer, sous cachet, au secrétariat de la préfecture, dans le département où il est domicilié, ou dans tout autre département en y élisant domicile : 1° sa demande au ministre de l'agriculture et du commerce ; 2° une description de la découverte, invention ou application, faisant l'objet du brevet demandé ; 3° les dessins ou échantillons qui seraient nécessaires pour l'intelligence de la description ; 4° un bordereau des pièces déposées. (art. 5.)

Le cachet n'est rompu qu'au moment où l'inventeur obtient son brevet. Jusque là l'invention doit rester absolument secrète ; il n'y aurait que des inconvénients à la divulguer.

La demande de brevet doit indiquer si l'objet est d'invention, de perfectionnement ou d'importation. Il faut aussi la limiter à un seul objet principal. La même demande et le même brevet ne sauraient, en effet, comprendre à la fois plusieurs inventions différentes au préjudice du trésor qui perçoit une taxe sur chaque brevet. Le demandeur doit en outre mentionner la durée qu'il entend assigner à son brevet, et indiquer un titre renfermant la désignation sommaire et précise de l'objet de l'invention.

La description ne peut être écrite en langue étrangère. Elle doit être sans altération ni surcharges. Les mots rayés comme nuls seront comptés et constatés, les pages et les renvois paraphés. Les dessins doivent être tracés à l'encre et d'après une échelle métrique. Un duplicata de la description et des dessins est joint à la demande.

Toutes ces pièces doivent être signées par le demandeur ou par un mandataire dont le pouvoir reste annexé à la demande. (art. 6). Aucun dépôt n'est reçu que sur la production d'un récépissé constatant le versement d'une somme de 100 francs à valoir sur le montant de la taxe du brevet. (art. 7).

II. *De la délivrance du brevet.*

Les pièces remises à la préfecture sont transmises au ministre du commerce qui, sans examen préalable et sans garantie, soit de la réalité de la nouveauté ou du mérite de l'invention, soit de la fidélité ou de l'exactitude de la description, délivre le brevet dans la forme d'un arrêté constatant la régularité de la demande. Une expédition de l'arrêté ministériel qui constitue le brevet est délivrée au demandeur. A cette expédition est joint le duplicata de la description et des dessins qui a dû être joint à la demande, et dont on certifie la conformité à l'original, après l'avoir reconnue et établie au besoin. Les frais de dessin s'il y a lieu, demeurent à la charge de l'impétrant. (art. 9 à 11).

Les demandes irrégulières dans lesquelles les formalités prescrites n'auraient pas été observées ne seraient pas suivies de la délivrance d'un brevet. Ces formalités ont toutes, en effet, pour objet de déterminer d'une manière précise, de *spécifier*, suivant l'expression consacrée par la loi du 23 mai 1791, l'invention qu'il s'agit de breveter, et il va de soi qu'une invention ne peut être brevetée que si ses éléments constitutifs ont été suffisamment indiqués.

Comme l'arrêté ministériel qui confère le brevet ne fait que constater la régularité de la demande, la date du brevet se détermine naturellement par le jour du dépôt de la demande.(art. 12, 8).

SECTION V.

DES EFFETS DU BREVET.

Le brevet, lorsqu'il est valable, confère à celui qui l'a obtenu l'exploitation exclusive, le monopole de l'invention brevetée pendant le temps fixé. Toute atteinte portée aux droits du breveté, soit par la fabrication de produits, soit par l'emploi de moyens faisant l'objet de son brevet, constitue le délit de contrefaçon. Ce délit est puni de peines rigoureuses et déterminées par la loi. (art. 40, 41, 43, 44).

Pour arriver plus facilement à la preuve de la contrefaçon, les propriétaires de brevet sont du reste autorisés à faire procéder par tous huissiers à la recherche et à la saisie des objets prétendus contrefaits dans les formes que déterminent les articles 47 et 48 de la loi du 5 juillet.

Comme tout autre délit, la contrefaçon donne naissance à deux actions: l'action publique et l'action civile. L'action publique poursuit l'application de la peine, elle ne peut être exercée par le ministère public que sur la plainte de la partie lésée. (art. 45). L'action civile tend à la réparation du préjudice causé, elle appartient au breveté qui peut, à son choix, saisir le tribunal civil d'une demande en dommages et intérêt contre le contrefacteur, ou assigner ce dernier devant le tribunal correctionnel en se portant partie civile.

Quelle que soit d'ailleurs la juridiction devant laquelle il est traduit, le contrefacteur prétendu peut toujours opposer au demandeur qui invoque contre lui son brevet la nullité ou la déchéance de ce brevet.

SECTION VI.

DE LA NULLITÉ OU DÉCHÉANCE DES BREVETS.

1. *De la nullité.*

Un brevet est nul, lorsqu'il porte sur une invention qui n'est pas nouvelle, ou qui n'est pas susceptible, dans les différents cas que nous avons précédemment indiqués, d'être légalement brevetée. Il y a aussi nullité de brevet, si le titre sous lequel il a été demandé indique frauduleusement un objet autre que le véritable objet de l'invention.

Le brevet constitue au profit de celui qui l'obtient un domaine réservé dans le champ du travail libre, il importe par conséquent que les limites de ce domaine soient exactement connues de ceux dont elles bornent l'activité. En outre, en garantissant à l'inventeur, sous certaines con-

ditions et pendant un temps suffisant pour rémunérer son travail, l'exploitation exclusive de son brevet, l'Etat réserve pour le travail libre le droit de perfectionner l'invention brevetée. Il stipule qu'à l'expiration du temps fixé l'invention brevetée tombera dans le domaine public. Il faut donc que l'inventeur fasse exactement connaître son invention pour obtenir un brevet valable, et il y aurait encore nullité de brevet, si la description qui y est jointe n'était pas suffisante pour l'exécution de l'invention, ou si elle n'indiquait pas d'une manière complète et loyale les moyens de l'invention. (art. 30-5°-6°).

II. *De la déchéance.*

Il y aurait déchéance d'un brevet d'ailleurs valable, si postérieurement à l'obtention de ce brevet : 1° le breveté n'acquittait pas l'annuité de la taxe avant le commencement de chacune des années de la durée de son brevet ; 2° s'il ne mettait pas en exploitation en France son invention ou découverte dans le délai de deux ans à dater de la signature du brevet, ou s'il cessait de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins qu'il ne justifie dans l'un ou l'autre cas des causes de son inaction ; 3° si le breveté introduisait en France des objets fabriqués en pays étrangers et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. Cette dernière disposition cesserait d'être applicable à l'égard des machines dont le ministre de l'agriculture et du commerce autoriserait l'introduction en France. (art. 32).

III. *Des actions en nullité ou déchéance.*

Toute personne ayant intérêt à faire tomber un brevet peut intenter une action en nullité ou en déchéance. Ces actions, ainsi que toutes contestations relatives à la propriété des brevets, doivent être portées devant les tribunaux civils de première instance. Toutefois, par exception, les tribunaux de police correctionnelle sont compétents pour connaître des causes de nullité ou de déchéance d'un brevet, lorsque ces nullité et déchéance sont invoquées comme exceptions ou défenses à une poursuite pour contrefaçon. (art. 34).

Toute action relative à un brevet doit être communiquée au ministère public. Dans toute instance en nullité ou déchance, celui-ci peut d'ailleurs se rendre partie intervenante, et prendre des réquisitions à l'effet de faire prononcer la nullité ou la déchéance absolue du brevet. Il peut même dans certains cas (art. 30-2°-4°-5°) se pourvoir directement par action principale pour faire prononcer la nullité.

SECTION VII.

DES BREVETS D'IMPORTATION.

Les étrangers sont assimilés aux Français quant au droit d'obtenir en France des brevets d'invention proprement dits. Ils peuvent également obtenir des *brevets d'importation* pour des inventions et découvertes déjà brevetées à l'étranger. Mais, comme nous l'avons dit précédemment, la durée du brevet d'importation ne saurait excéder celle du brevet étranger. (art. 29).

SECTION VIII.

DES BREVETS DE PERFECTIONNEMENT ET DES CERTIFICATS D'ADDITION.

Lorsqu'une invention se rattache à une invention antérieure déjà brevetée dont elle n'est que l'accessoire et le perfectionnement, on peut prendre pour l'exploiter un *brevet de perfectionnement*. Ce brevet de perfectionnement, changement ou addition au brevet primitif, peut être demandé par l'auteur de l'invention principale ou par un tiers. Mais le tiers qui l'obtient n'a, cela va sans dire, aucun droit d'exploiter l'invention déjà brevetée, il ne peut appliquer son perfectionnement et son industrie qu'à des objets sortis des mains du premier inventeur.

Le brevet de perfectionnement est un véritable brevet. Il doit être demandé dans les mêmes formes que les brevets ordinaires pour une durée principale de cinq, dix ou quinze années ; il est soumis aux mêmes règles, assujetti au paiement d'une taxe annuelle de cent francs. Mais, au lieu de prendre un brevet de perfectionnement, l'auteur de l'invention primitive ou ses ayants cause peuvent se borner à demander un *certificat d'addition*.

Les certificats d'addition sont demandés et délivrés dans les mêmes formes que les brevets de perfectionnement, mais, à la différence de ces derniers, ils n'ont pas d'existence propre et distincte de celle du brevet principal, ils font partie intégrante de ce dernier, prennent fin avec lui, et ne donnent lieu qu'au paiement d'une taxe de vingt francs. Le certificat d'addition fait corps avec le brevet primitif dont il n'est que l'accessoire et le complément. Il ne peut être réclamé que pendant la durée du brevet et par ceux à qui ce brevet appartient. Pris par un des ayants droit, il profite à tous les autres ; mais il tombe et cesse de valoir, sitôt que le brevet primitif est annulé ou frappé de déchéance. Il ne saurait être demandé que par

les propriétaires du brevet primitif; les tiers qui veulent se faire breveter pour un perfectionnement apporté à une invention antérieure déjà brevetée doivent nécessairement prendre un véritable brevet. (art. 16, 17).

Bien plus, la loi réserve au titulaire du brevet primitif et à ses ayants droit, pendant la première année qui suit la délivrance du brevet, le droit de prendre à l'exclusion de tous autres des brevets de perfectionnement ou des certificats d'addition pour les modifications apportées à son invention. Pendant ce laps de temps, les tiers n'ont pas le droit de prendre un brevet de perfectionnement, ils peuvent seulement le demander par pétition cachetée, mais le cachet n'est rompu et ils n'obtiennent le brevet demandé qu'à l'expiration de l'année, et à défaut de demande faite par l'inventeur primitif. On a voulu laisser à ce dernier le temps de tirer de son invention tout le parti possible en l'améliorant. (art. 18).

SECTION IX.

DE LA PUBLICITÉ DES BREVETS.

Il importe que les brevets soient portés à la connaissance du public. La délivrance d'un brevet constitue, en effet, au profit de celui qui l'obtient un droit exclusif à l'exploitation temporaire de l'industrie brevetée. Pour que les tiers puissent respecter ce droit, pour qu'ils n'usurpent pas sur ce domaine réservé, il faut nécessairement et avant tout, qu'ils en connaissent les limites. Il ne suffit pas d'ailleurs de prévenir le délit de contrefaçon, il faut encore en assurer la répression. Cette répression sera d'autant plus facile que la publicité du brevet aura mis les contrefacteurs et leurs complices, recéleurs, importateurs, vendeurs et débitants de produits contrefaits, dans l'impossibilité d'invoquer leur ignorance. Il convient, d'autre part, que la société soit mise en mesure d'étudier les inventions brevetées soit pour en perfectionner les applications pendant la durée des privilèges, soit pour en préparer l'exploitation après leur expiration. De là les différents moyens organisés par la loi pour la divulgation des concessions de brevet.

Les brevets délivrés doivent être proclamés tous les mois par un décret inséré au bulletin des lois. (Loi du 5 juillet, art. 14; arrêté du 5 vendémiaire an IX).

Les descriptions, dessins, échantillons et modèles des brevets délivrés restent déposés au ministère du commerce où chacun peut en prendre communication sans frais, et s'en faire délivrer, à ses dépens,

une copie. Il est publié au commencement de chaque année un catalogue contenant les titres des brevets délivrés dans le courant de l'année précédente. Ce catalogue est déposé au ministère du commerce et au secrétariat de la préfecture de chaque département où il peut être consulté sans frais. (Loi du 5 juillet, art. 23, 24, 25).

Après le paiement de la deuxième annuité, lorsque le breveté se trouve déchu du droit de prendre, à l'exclusion de tous autres, des brevets de perfectionnement, les descriptions et dessins sont également publiés, soit textuellement, soit par extrait. Le recueil de ces descriptions et dessins est déposé au ministère du commerce et au secrétariat de la préfecture de chaque département où il peut être consulté sans frais. (art. 25).

SECTION X.

DE LA TRANSMISSION DES BREVETS.

I. *De la cession totale ou partielle et de la licence d'exploitation.*

Le droit privatif d'exploitation que confère un brevet est cessible comme toute autre propriété; il peut se transmettre par donation ou vente, en tout ou en partie, sous certaines conditions déterminées par la loi. Le breveté peut céder tous ses droits à un tiers qui est complètement mis en son lieu et place : c'est la cession totale. Il peut aussi n'en céder qu'une partie, par exemple le droit de vendre en se réservant le droit de fabriquer, le droit d'exploiter le brevet pour telle commune, tel arrondissement ou telle période de temps déterminée : c'est la cession partielle. Qu'elle soit partielle ou totale, la cession diffère essentiellement de la *licence* ou permission d'exploiter l'invention moyennant le paiement d'une redevance proportionnelle, en ce que le breveté qui concède une licence reste seul propriétaire du brevet et conserve dans leur entier tous les droits que celui-ci confère.

II. *Des conditions de validité de la cession.*

Aucune formalité, aucune condition particulière, n'est exigée pour la concession d'une licence, simple droit de jouissance ou d'exploitation du brevet. Mais la cession de la propriété du brevet, qu'elle soit totale ou partielle, à titre gratuit ou à titre onéreux, ne peut être faite, au contraire, que sous certaines conditions déterminées par la loi.

Il faut notamment, qu'avant la cession, le cédant acquitte préalable-

ment la totalité de la taxe exigée par le trésor pour chaque concession de brevet et qui n'est payable, en général, comme nous l'avons vu, que par annuités. Cette obligation est imposée au cédant pour la sécurité des cessionnaires, à qui il doit transmettre un droit certain qui ne puisse plus périr désormais par sa faute, et par suite du défaut de paiemént en temps utile de la taxe légale. (art. 20).

Il y a, comme nous l'avons vu, un intérêt public à ce que les tiers connaissent non seulement les brevets délivrés, mais encore ceux à qui ils appartiennent. C'est notamment contre les titulaires des brevets que doivent être dirigées les actions en nullité et en déchéance. Les titulaires seuls ont le droit d'agir contre les contrefacteurs. Aussi la loi décide-t-elle qu'aucune cession de brevet ne sera valable à l'égard des tiers qu'après avoir été enregistrée au secrétariat de la préfecture du département dans lequel l'acte a été passé. L'enregistrement des cessions et de tous autres actes emportant mutation est fait sur la production et le dépôt d'un extrait authentique de l'acte de cession ou de mutation. Il est tenu au ministère du commerce un registre sur lequel sont inscrites les mutations intervenues sur chaque brevet, et tous les trois mois les mutations enregistrées pendant le trimestre expiré sont publiées par un décret inséré au bulletin des lois. (art. 20, 21.)

Pour prévenir la fraude qui pourrait résulter de la publication de cessions fictives ou supposées, on exige pour la validité de la cession qu'elle soit faite par acte notarié, et c'est seulement sur la production d'un extrait authentique de cet acte qu'elle peut être enregistrée. (art. 20, 21.)

III. *Du droit au certificat d'addition.*

Les cessionnaires d'un brevet et ceux qui ont acquis d'un breveté ou de ses ayants droit des licences d'exploitation profitent de plein droit des certificats d'addition qui seraient ultérieurement délivrés au breveté ou à ses ayants droit. Réciproquement le breveté, si la cession n'est que partielle, profite des certificats d'addition délivrés aux cessionnaires. (art. 22.)

Cette disposition découle nécessairement du principe de l'indivisibilité du brevet et des certificats d'addition qui, soumis à une simple taxe de vingt francs, font partie intégrante du brevet principal, dont ils ne sont que l'accessoire et le complément. (art. 16, art. 17.)

Ceux qui ne voudraient pas faire jouir ceux qui leur sont associés dans la propriété d'un brevet des améliorations qu'ils pourraient apporter à l'invention première, devraient, au lieu de demander un

certificat d'addition, prendre un second brevet, soumis à une taxe annuelle de cent francs.

CHAPITRE II.

DES DESSINS ET MODÈLES DE FABRIQUE.

La loi qui protége les inventeurs reconnaît aussi aux fabricants le droit exclusif d'exploiter par eux-mêmes, ou leurs ayants cause, pour le temps et sous les conditions déterminés par la loi, les dessins de fabrique qu'ils créent. Le dessin de fabrique ou dessin industriel constitue une combinaison plus ou moins compliquée de traits ou de couleurs qui s'applique à la surface des objets et se réalise dans l'industrie par différents moyens tels que le tissage, le brochage, l'impression ou d'autres procédés analogues, sur des étoffes, dentelles, papiers, etc.

Les mesures conservatrices de la propriété des dessins de fabrique ont été placées par la loi dans les attributions spéciales des conseils de prud'hommes. (Loi du 18 mars 1806, art. 14.) Mais une des conditions essentielles pour qu'un dessin de fabrique puisse devenir, par une sorte d'occupation, la propriété exclusive du fabricant, c'est qu'il soit nouveau. Il faut encore et en outre, qu'avant de le livrer au public et de le mettre en circulation, l'inventeur déclare qu'il entend s'en réserver la propriété exclusive pour un, trois ou cinq ans, ou bien à perpétuité. Cette déclaration peut être faite, soit au secrétariat du conseil des prud'hommes, soit, en dehors du ressort de ce conseil, au greffe du tribunal de commerce, ou au greffe du tribunal civil, s'il n'y a pas de tribunal de commerce.

La déclaration doit être accompagnée d'un dépôt cacheté contenant sous enveloppe un échantillon du dessin. Les dépôts sont inscrits sur un registre, il en est délivré certificat aux déposants, et, en cas de contestation, le conseil certifie la priorité. Chaque dépôt donne lieu au paiement d'une taxe qui est de 10 francs pour la propriété perpétuelle, et qui ne peut excéder un franc pour chacune des années pendant lesquelles le fabricant veut conserver la propriété exclusive de son dessin. Cette taxe est réglée par le conseil des prud'hommes. (Loi du 18 mars 1806, art. 14 à 19. Ordonnance du 29 août 1825.)

Moyennant l'acquit d'une taxe de 10 francs et sous les autres conditions que nous venons d'indiquer, on peut ainsi s'assurer à perpétuité la propriété exclusive d'un dessin de fabrique. Si la garantie de la loi est en ce cas perpétuelle, c'est que la société n'a pas d'intérêt public à opposer à l'intérêt individuel, tandis qu'en matière de brevets d'invention, la société est intéressée à ce que les procédés brevetés soient livrés à l'exploitation de tous. C'est pour la même raison que les descriptions, dessins, échantillons et modèles des brevets délivrés sont communiqués à tout requérant et publiés, tandis que le dépôt contenant sous enveloppe un échantillon du dessin, qui doit être effectué au secrétariat du conseil des prud'hommes, reste, en principe, clos et cacheté.

Les dispositions de la loi du 18 juin 1806, encore bien qu'elles ne se réfèrent expressément qu'aux dessins de fabrique, ont été étendues par la jurisprudence aux *modèles* de fabrique. (Cass. Ch. civ. 8 juin 1860). Le dessin n'est qu'une combinaison de traits ou de couleurs s'appliquant à la surface des objets ; le modèle de fabrique ou modèle industriel est, au contraire, une œuvre en relief qui représente en longueur, largeur et hauteur tous les contours extérieurs de l'objet.

Les contestations relatives à la propriété des dessins et des modèles de fabrique n'ayant point été spécialement attribuées par la loi aux tribunaux civils doivent être portées devant les tribunaux de commerce. En cas de contrefaçon le propriétaire d'un dessin ou d'un modèle contrefait peut d'ailleurs saisir à son choix le tribunal correctionnel ou le tribunal de commerce.

CHAPITRE III.

DES SECRETS DE FABRICATION.

Ce ne sont pas seulement d'ailleurs les inventions brevetées, les dessins et les modèles de fabrique régulièrement déposés, qui sont ainsi protégés par le législateur. Tout procédé industriel qui est employé dans une fabrique et inconnu ailleurs, tout secret de fabrication est garanti par des peines rigoureuses, sinon contre la contrefaçon, du moins contre la divulgation qui pourrait en être faite. Les directeurs, commis ou ouvriers de fabrique, qui communiqueraient, ou qui tenteraient seulement de communiquer, les secrets de la fabrique où ils sont employés pourraient être condamnés à l'emprisonnement et à

l'amende. Cette peine serait d'autant plus élevée que la révélation aurait été faite à un étranger ou à un Français résidant à l'étranger. La divulgation des secrets de fabriques d'armes et munitions de guerre appartenant à l'Etat est toujours punie du maximum de la peine. (art. 418 Cod. pén.).

CHAPITRE IV.

DES MARQUES DE FABRIQUE.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

I. *Caractères des marques de fabrique.*

Il y a lieu de distinguer, en ce qui concerne les marques de fabrique et de commerce, celles qui peuvent être apposées par l'Etat ou en son nom sur certains produits, pour en garantir l'origine ou la qualité, et celles que les commerçants et fabricants impriment quelquefois eux-mêmes aux objets de leur industrie ou de leur commerce pour les faire reconnaître. Les signes extérieurs et sensibles qui sont en quelque sorte, comme la signature du commerçant ou fabricant, le signe de sa personnalité sur ses produits, et qui en indiquant la provenance de ces produits sont souvent auprès du public leur meilleure recommandation, constituent *les marques de fabrique et de commerce proprement dites.* Ces marques ne peuvent servir du reste qu'à désigner l'origine des produits, et, à la différence de celles qui seraient apposées par les soins de l'autorité publique, elles ne sauraient, en aucune manière, garantir la nature et la qualité des marchandises.

Deux systèmes différents peuvent être consacrés par la législation, à l'égard des marques de commerce et de fabrique. On peut rendre ces marques obligatoires, exiger que les fabricants ou commerçants impriment leur nom sur leurs produits, ou sur les objets de leur commerce, à l'effet d'assurer la répression de la fraude ou des infractions aux réglements. Ce système est celui de la *marque obligatoire.* Mais on peut aussi, dans un autre système, qui est celui de la *mar-*

que facultative, en laissant aux fabricants et commerçants la liberté d'imprimer ou non, à leur gré, sur leurs produits la marque distinctive de l'origine de ces produits, se borner à leur garantir comme une propriété légitime et à protéger contre toute usurpation l'usage exclusif de la marque qu'ils ont librement adoptée pour faire connaître la provenance et faciliter la circulation de leurs marchandises.

II. *Des marques de fabrique avant et depuis 1789.*

Avant 1789, les marques de fabrique et de commerce étaient non seulement obligatoires pour un grand nombre de produits, ce qui facilitait la répression de la fraude dont les commerçants ou fabricants auraient pu se rendre coupables, mais l'autorité publique intervenait en outre pour garantir par des marques apposées en son nom la nature et la qualité de nombreuses marchandises. Il en est encore de même aujourd'hui relativement aux matières d'or et d'argent, au canon des armes à feu, et à l'enveloppe des cartes à jouer. C'est ainsi que les matières d'or et d'argent sont marquées d'un poinçon qui en détermine le titre. Le canon des armes à feu porte la marque du fonctionnaire qui en a fait l'épreuve, l'enveloppe des cartes à jouer est frappée du timbre de la régie, les poids et mesures sont revêtus de l'empreinte que doivent leur imprimer les vérificateurs. Indiquons seulement les règles qui ont trait à la marque d'or ou d'argent.

Tous les ouvrages d'or et d'argent, d'après la loi du 19 brumaire an VI qui est le siège de la matière, doivent être conformes, lorsqu'ils sont fabriqués en France, aux titres prescrits par la loi, c'est-à-dire qu'ils doivent contenir une quantité déterminée de métal fin. Cette quantité ou titre est garantie par un poinçon qui est appliqué, après vérification ou essai, sur chaque pièce d'orfèvrerie ou d'argenterie, par des agents nommés par le ministre des finances, ou *contrôleurs*. Les *essayeurs* chargés de la vérification qui doit précéder le contrôle sont nommés par le préfet sur un certificat de capacité délivré par l'administration des monnaies. La vérification donne lieu à la perception d'un droit ou droit de garantie qui représente le prix du service rendu par l'Etat (Loi du 30 mars 1872).

Le poinçon de garantie constitue en quelque sorte un certificat de l'autorité publique en faveur de la qualité ou titre de la matière employée. Mais, en dehors de ce poinçon, les objets d'or ou d'argent doivent encore porter le poinçon particulier du fabricant. Ceux qui exercent leur industrie sur les matières d'or ou d'argent sont en effet tenus

d'avoir un poinçon à eux propre et d'en imprimer la marque à tous les objets de leur fabrication (1).

Le régime de l'orfévrerie, qui était autrefois commun à un grand nombre de produits, n'est plus aujourd'hui qu'une exception. L'Etat, depuis 1789, a cessé, en principe, d'intervenir pour garantir, par des marques apposées en son nom, la nature et la qualité des marchandises. L'usage des marques de fabrique et de commerce n'est plus que facultatif. Il a perdu, en général, tout caractère obligatoire, et la marque n'est plus exigée que pour certains produits, tels que les objets d'orfévrerie et les cartes à jouer dont nous venons de parler, l'imprimerie, les substances vénéneuses, et les savons. Au reste, si l'intérêt public l'exigeait, un simple décret rendu par le gouvernement pourrait aussi étendre l'obligation de la marque à d'autres produits. Ceux qui n'imprimeraient pas sur leurs produits une marque déclarée obligatoire, ou qui mettraient en vente des produits ne portant pas cette marque, pourraient être punis d'une amende et même d'un emprisonnement de quinze jours à six mois.

Malgré le caractère purement facultatif qu'elles ont, en général, revêtu, les marques de fabrique et de commerce conservent néanmoins, pour le commerce et l'industrie, un intérêt considérable. La marque d'un produit, le signe distinctif de sa provenance est souvent, en effet, pour ce produit, comme nous l'avons déjà remarqué, sa meilleure recommandation prés du public. C'est donc avec raison que le législateur s'est préoccupé d'assurer aux fabricants et commerçants la propriété et l'usage exclusif des marques de fabrique et de commerce qu'ils ont légitimement adoptées. Mais on a aussi quelquefois réclamé le rétablissement de la marque obligatoire et l'application de cette marque à un plus grand nombre d'industries.

III. *Du rétablissement de la marque obligatoire.*

Un projet de loi relatif à la protection des marques facultatives ayant été présenté par le Gouvernement à la Chambre des pairs dans les

(1) En outre les orfèvres, marchands et fabricants ne peuvent acheter des matières d'or et d'argent que de personnes connues d'eux ou ayant un répondant. Cette prescription vise le vol de ces matières. Ils sont tenus d'avoir un registre coté et paraphé par la police municipale, et d'y inscrire les titres, poids et marques des objets d'or et d'argent qu'ils achètent ou vendent, avec les noms et demeures de ceux de qui ils les tiennent. Enfin, ils doivent remettre aux acheteurs un bordereau ou facture; ce bordereau signé du marchand indique le titre, le poids et la forme des objets vendus.

dernières années de la monarchie de juillet, au cours de la discussion, au mois d'avril 1846, plusieurs orateurs firent remarquer que la loi proposée était toute à l'avantage des producteurs, dont elle consacrait les droits à une marque facultative, mais que rien n'était fait pour le consommateur, puisqu'il ne pouvait y avoir pour ce dernier aucune garantie de qualité dans la marque adoptée par tel ou tel négociant. Aussi demandaient-ils, dans l'intérêt des masses qu'il fallait protéger, qu'avant de leur être offertes, et livrées à la circulation, les marchandises fussent obligatoirement revêtues d'une marque propre à éclairer sur leur valeur. « Ce que je désire et ce que je veux, disait l'un d'eux (1), ce que des esprits sérieux désirent et veulent comme moi, c'est que le consommateur ait sa garantie, si le producteur l'a aussi. Or la loi ne s'occupe que du producteur... Qu'est ce que nous demandons? c'est que le consommateur sache ce qu'il achète...Ainsi, dans le drap qui ne se faisait qu'avec la laine, aujourd'hui subrepticement on mêle du coton ; il en résulte un tissu moitié laine et coton qui prend de l'humidité et qui n'est pas bon pour le consommateur. Certes, si le consommateur veut acheter du drap laine et coton, libre à lui, dans les pays chauds cela peut être sans inconvénient, mais je ne voudrais pas qu'on vendît un tel drap dans le nord, dans les pays humides et froids, et par conséquent je désire qu'il y ait une manière de le reconnaître....... Je me bornerai à demander que sans porter atteinte à la fabrication on cherche les moyens de prévenir la fraude. »

Les difficultés d'exécution qu'aurait rencontrées dans la pratique le régime de la marque obligatoire effrayèrent la nouvelle monarchie. Aussi, tout en reconnaissant qu'une loi qui aurait pour objet, non seulement de déterminer les droits du producteur, mais aussi de garantir les intérêts du consommateur, serait d'une grande importance, tout en proclamant à la tribune que si l'on pouvait arriver à réprimer d'une manière efficace et même à prévenir les fraudes dont le commerce loyal avait si souvent à se plaindre, on obtiendrait un résultat bien désirable et digne d'efforts, le gouvernement repoussa, comme impossible en fait, et absolument impraticable, le régime de la marque obligatoire.

Au reste, s'il fallait selon lui écarter ce régime, et s'en tenir à la marque facultative, protégée et garantie, la seule qui lui parût alors applicable, c'était parce que : 1° l'obligation de la marque aurait été contraire au principe de liberté, qui est, depuis 1789, la base de l'ordre économique ; 2° parce qu'il était des marchandises auxquelles l'application d'une marque, quelle qu'elle fût, aurait été maté-

(1) M. Fulchiron.

riellement impossible ; 3° parce qu'il aurait été aussi impossible, sous le régime de liberté inauguré en 1789, de rendre aux marques commerciales et industrielles le caractère d'authenticité et d'autorité qu'elles avaient autrefois ; 4° parce qu'une marque, fût-elle obligatoire, ne saurait être un témoignage de la qualité du produit, si au lieu de se présenter comme le certificat d'une autorité publique touchant cette qualité, elle n'est que la signature du fabricant ou commerçant sur l'objet de sa fabrication ; 5° enfin, parce que l'ancien système lui-même ne réussissait pas toujours à prévenir la fraude.

Tout individu devant répondre de son œuvre, disait en substance le Garde des Sceaux, il semble, au premier coup d'œil, qu'il serait naturel de rendre la marque obligatoire, afin que le producteur fût en quelque sorte moralement responsable envers le consommateur de la qualité du produit qu'il livre à la consommation. « Mais, ajoutait-il, si cette idée paraît fort simple au moment où elle se présente à l'esprit, elle devient d'une complication très sérieuse, quand on arrive à l'application, et qu'on examine tous les genres d'industrie auxquels le commerce peut se livrer.... Avant la Révolution, avant 1789, les marques étaient obligatoires et il y avait encore bien d'autres garanties, il y avait les jurandes et les maîtrises, il n'était pas permis d'exercer une profession si l'on n'était préalablement admis dans la corporation ; aussi la marque n'était pas celle du négociant lui-même, c'était celle de la corporation qui se constituait en quelque sorte garante de marchandises frappées de cette marque et qui donnait ainsi une espèce d'autorité particulière aux produits livrés à la circulation. Or, ces garanties, qui ne se retrouveraient pas dans le système que l'on voudrait établir aujourd'hui, n'empêchaient pas les fraudes. A chaque instant les édits de nos rois multipliaient leurs dispositions et créaient de nouvelles précautions dans l'intérêt des consommateurs. Il ne faut donc pas dire que la marque obligatoire est un moyen certain de prévenir les fraudes. »

« Si vous voulez décourager le mauvais commerce, disait de son côté Victor Cousin, il faut non seulement imprimer une marque à tous les produits, mais il faut n'accorder cette marque qu'à ceux qui la mériteront, alors cette marque sera significative. Alors, nous revenons au système des jurandes, ou bien au lieu des jurandes d'autrefois, diverses et locales, nous aurons les jurandes centralisées, c'est-à-dire le contrôle de l'Etat après inspection et vérification... Nous avons en 1789 aboli les jurandes ; il ne faut pas y revenir par un détour. La liberté a sans doute ses inconvénients. Grâce à elle, les mauvais produits circulent dans le monde, comme les produits excellents : c'est la rançon de la liberté, il faut savoir la payer. Mais la liberté est son remède à elle-même. »

L'opposition que rencontra le projet de loi relatif à la protection des marques facultatives fut un obstacle à ce que ce projet pût aboutir avant la Révolution qui renversa le Gouvernement de Juillet, et lorsque, dix ans plus tard, le second Empire reprit l'œuvre interrompue, il hésita, lui aussi, devant les difficultés d'exécution qu'aurait rencontrées le système de la marque obligatoire, il ne voulut pas s'engager et se compromettre dans ces difficultés. La loi qu'il fit voter en 1857 est tout à l'avantage des commerçants et des producteurs, elle n'apporte aucune garantie à la grande masse des consommateurs, car elle se borne, comme nous le verrons, à assurer aux fabricants, comme une propriété légitime, et à protéger contre toute usurpation, l'usage exclusif de la marque, que ceux-ci adoptent avec une pleine et entière liberté pour faire connaître et distinguer leurs produits.

Ainsi, il n'a pas encore été, jusqu'à présent, suffisamment pourvu à la protection des consommateurs contre les fraudes et les falsifications dont ils sont si facilement victimes. L'ancienne organisation du travail, les jurandes et les maîtrises, qui réprimaient autrefois si énergiquement la fraude et les procédés déloyaux, ont été détruites, et comme, contrairement à l'opinion qu'exprimait Victor Cousin devant la Chambre des Pairs, et qui jouit encore aujourd'hui d'un trop facile crédit, la liberté ne saurait être dans tous les cas son remède à elle-même, il aurait fallu remplacer ces garanties par d'autres institutions appropriées à l'ordre nouveau. Au lieu de s'en préoccuper sérieusement et efficacement, on a laissé se développer, à l'ombre de la liberté du commerce et de l'industrie, l'anarchie la plus complète. Les consommateurs, c'est-à-dire la grande masse de la population, sont livrés sans défense, en proie à toutes les spéculations. Les moyens de remédier à cet état de choses, de réparer et combler la lacune que nous signalons, seraient, à notre avis, l'un des plus graves objets qui puisse occuper l'activité du législateur et qui soit digne d'attirer toutes les sollicitudes du gouvernement.

SECTION II.

DE LA PROPRIÉTÉ DES MARQUES FACULTATIVES.

I. *De l'appropriation des marques.*

Les marques de fabrique ou de commerce que des commerçants ou fabricants se sont légitimement appropriées constituent aujourd'hui pour eux une propriété légitime que la loi du 23 juin 1857, complétée par le décret réglementaire du 26 juillet 1858, garantit et protége contre toute usurpation.

Tout signe servant à distinguer les produits d'une fabrique ou les objets d'un commerce, de manière à rendre toute confusion impossible, peut être employé par un commerçant ou fabricant comme marque de fabrique ou de commerce. Les intéressés ont une liberté pleine et entière dans le choix de leur marque. Celle-ci peut consister dans une dénomination donnée au produit sous une forme distinctive, dans des emblèmes tels qu'un dessin, des timbres, cachets, vignettes, reliefs, lettres, chiffres, enveloppe, etc. (Loi du 23 juin 1857, art. 1.)

Il va sans dire d'ailleurs que l'industriel ou le commerçant ne peut ainsi s'assurer par une sorte d'occupation l'usage exclusif d'une marque qu'autant que cette marque n'est pas employée dans l'industrie qu'il exerce. Il faut en outre, pour que l'appropriation soit complète, pour que la marque cesse d'être susceptible d'occupation et devienne la propriété privative et exclusive de celui qui l'adopte, que ce dernier manifeste son intention en en déposant deux exemplaires au greffe du tribunal de commerce de son domicile, ou, s'il n'y a pas de tribunal de commerce, au greffe du tribunal civil. (art. 2.)

Toute marque doit être admise au dépôt, sans examen préalable, aux risques et périls du requérant. Le dépôt n'est d'ailleurs que déclaratif et non attributif de propriété. Il n'a d'effet que pour quinze ans, mais la propriété de la marque peut toujours être conservée pour un nouveau terme de quinze années au moyen d'un nouveau dépôt. On n'a pas voulu que les greffiers eussent à conserver trop longtemps les procès-verbaux des dépôts, mais on pouvait sans danger pour l'intérêt public assurer à la propriété des marques une durée perpétuelle. (art. 3.)

II. *De la contrefaçon des marques.*

La contrefaçon des marques, l'imitation frauduleuse de la marque d'autrui de nature à tromper l'acheteur, l'usage des marques contrefaites ou frauduleusement imitées, la mise en vente des produits ainsi marqués constituent des délits punis d'emprisonnement et d'amende. Le propriétaire de la marque contrefaite peut à son choix poursuivre devant les tribunaux civils la réparation du préjudice qui lui a été causé ou se constituer partie civile devant les tribunaux correctionnels. Devant les tribunaux de cet ordre, outre les dommages-intérêts, il peut encore obtenir la confiscation des produits frauduleusement marqués, l'affiche et l'insertion dans les journaux du jugement de condamnation. En dehors de l'action pénale, toutes les contestations relatives à la propriété des marques doivent être portées devant les tribunaux

civils seuls compétents à l'exclusion des tribunaux de commerce. (art. 7 à 17).

Tout propriétaire d'une marque peut d'ailleurs faire procéder par tous huissiers à la description détaillée, avec ou sans saisie, des produits qu'il prétend marqués à son préjudice, dans les formes prescrites par les articles 17 et 18 de la loi du 23 juin 1857.

III. *Des marques étrangères.*

La loi du 1857, comme celle du 5 juillet 1845 sur les brevets d'invention, protége, à l'égal des Français, les étrangers qui possèdent en France des établissements d'industrie ou de commerce. Mais, à la différence de cette dernière loi qui accorde indifféremment et sans distinction à tous les inventeurs brevetés à l'étranger la faculté d'obtenir un brevet en France, la loi du 23 juin 1856 ne protége la marque des produits fabriqués à l'étranger par des étrangers ou des Français, que si, dans les pays où les établissements des fabricants sont situés, des conventions diplomatiques ont établi la réciprocité pour les marques françaises. (art. 5 et 6.)

Ce système de juste réciprocité avait été défendu, dans la discussion de la loi de 1845, par le Garde des Sceaux qui aurait voulu pour la validité des brevets d'importation accordés aux étrangers que la réciprocité eût été établie par la nation à laquelle ceux-ci appartenaient en faveur des Français. « Comment, disait-il devant la Chambre des pairs, un étranger viendra en France obtenir un privilége exclusif pour une industrie brevetée à l'étranger, et un Français ne pourrait pas obtenir le même privilège dans les pays étrangers. De telle sorte que ce Français ne pourra pas exporter avec les mêmes avantages dans les pays étrangers les produits de son invention ! ».

Le principe de réciprocité fut néanmoins définitivement écarté. Les étrangers furent admis dans tous les cas et sans distinction à prendre des brevets d'importation par ce motif que, nation hospitalière et généreuse, marchant à la tête de la civilisation, la France devait donner l'exemple d'une législation véritablement libérale qui deviendrait tôt ou tard la loi universelle. On invoqua aussi cette considération d'utilité pratique qu'il y avait avantage à attirer dans notre pays, par la perspective d'une concession de brevet les industries qui y étaient encore inconnues bien qu'elles eussent été déjà brevetées à l'étranger.

Ces considérations au contraire, et avec raison croyons-nous, n'ont point prévalu, pour les marques de fabrique dans la loi de 1857.

SECTION III.

DE LA LOI DU 26 NOVEMBRE 1873.

La loi du 23 juin 1857 a été heureusement complétée par la loi du 26 novembre 1873, qui permet aux commerçants et fabricants d'obtenir la garantie de l'Etat pour la sincérité de leurs marques en faisant apposer par l'autorité publique un timbre ou poinçon sur ou à côté de ces marques. L'apposition de ce timbre ou poinçon donne lieu au paiement d'une taxe qui a été fixée par un décret réglementaire du 25 juin 1874.



CHAPITRE V.

DU NOM COMMERCIAL.



Les noms des fabricants et commerçants, ceux des lieux de provenance ou de fabrication, peuvent être employés comme tous autres signes distinctifs, figures, dessins, vignettes, forme et couleur des boîtes et enveloppes, à titre de marques de fabrique et de commerce. Il suffit que les formalités prescrites par la loi de 1857 soient accomplies et que ces noms revêtent une forme spéciale, distincte, et toujours la même. Alors même qu'ils ne présentent pas les caractères d'une marque de fabrique, les noms des fabricants constituent d'ailleurs à leur profit une propriété légitime que la loi du 28 juin 1824 protége contre toute usurpation. Cette loi punit d'emprisonnement et d'amende ceux qui apposent ou font apparaître sur un produit, par addition, retranchement ou de toute autre manière, le nom d'un fabricant autre que celui qui en est l'auteur. La même peine est applicable à ceux qui mettent sciemment en vente des produits marqués de noms supposés ou altérés. Les fabricants dont les noms sont usurpés peuvent à leur choix saisir les tribunaux civils d'une action en dommages-intérêts ou porter plainte devant les tribunaux correctionnels.



CHAPITRE VI.

DE LA CONCURRENCE DÉLOYALE.

Il n'y pas de loi spéciale sur les enseignes et autres signes qui peuvent être employés pour désigner au public un établissement ou un produit. Le nom commercial, les marques de fabrique et de commerce sont seuls protégés par la loi pénale. L'enseigne constitue cependant une propriété privative et exclusive pour celui qui l'a le premier adoptée dans une branche d'industrie. La publicité même du fait remplace en cette matière la déclaration et le dépôt préalables exigés par loi de 1857. Celui dont l'enseigne serait usurpée aurait donc droit à des dommages-intérêts. Mais comme nous sommes ici en matière commerciale et qu'aucune loi n'a donné compétence aux tribunaux civils, il devrait porter sa demande devant la juridiction consulaire.

Tout fait qui tendrait à établir une confusion entre des établissements rivaux ou des produits similaires par l'usurpation ou l'imitation de quelque signe extérieur, et qui présenterait ainsi les caractéres d'une concurrence déloyale, pourrait motiver une condamnation à des dommages-intérêts par application de l'art. 1382 du Code civil d'aprés lequel quiconque cause à autrui un dommage par sa faute est tenu de le réparer. Il y aurait encore lieu d'appliquer cet article et de condamner à des dommages-intérêts ceux qui par la calomnie, la diffamation, le dénigrement ou tout autre moyen illicite chercheraient à détourner la clientèle d'un établissement.

LIVRE V.

LE COMMERCE.

Titre I.

De la liberté commerciale.

CHAPITRE I.

DE LA LIBERTÉ COMMERCIALE EN GÉNÉRAL.

L'objet du commerce est de faire circuler, par le moyen des échanges, les produits que lui livre l'industrie. Pas plus que l'industrie, le commerce ne jouit d'ailleurs d'une liberté pleine et entière et la liberté commerciale subit dans l'intérêt général plusieurs restrictions qui s'imposent, les unes au commerce intérieur, les autres à ce qu'on est convenu d'appeler le commerce extérieur.

Le libre échange des produits, à l'intérieur, est la règle, et la police de l'Etat n'intervient pour y déroger, dans un intérêt public, que dans certains cas déterminés. Elle limite notamment le nombre des agents de plusieurs commerces et réglemente la vente des susbtances vénéneuses. Elle réglemente aussi l'exercice de la boucherie et elle permet aux maires de taxer le pain et la viande de boucherie. Mais ce sont surtout les droits de douanes qui en frappant dans certains cas l'importation ou l'exportation des marchandises peuvent constituer pour le commerce extérieur et la liberté des transactions commerciales en général de réelles et sérieuses entraves. Occupons-nous spécialement des droits de douanes.

CHAPITRE II

DES DROITS DE DOUANES.

SECTION I.

CARACTÈRES DES DROITS DE DOUANES.

Les *douanes* sont des taxes qui frappent certaines denrées ou marchandises à l'importation et à l'exportation. Elles peuvent avoir un double caractère. Ce sont 1° des impôts de consommation, une source de revenus pour le trésor public ; 2° dans certains cas, elles ont aussi pour objet de protéger l'industrie nationale contre la concurrence des industries étrangères.

Comme impôt, les douanes sont une entrave à la circulation des marchandises, au commerce extérieur, à l'entrée, à l'achat en France des produits étrangers, et à la vente, à l'étranger, des produits nationaux. Mais, envisagées sous le second aspect qu'elles peuvent revêtir et comme droits protecteurs, les douanes agissent en sens contraire, elles se présentent à nous comme des mesures qui peuvent être utiles au développement de la richesse publique.

Lorsqu'elles frappent des matières qui n'ont pas de similaires en France et telles que le café, le thé, etc., elles ne sauraient être évidemment que des taxes purement et exclusivement fiscales ; elles ne peuvent prendre le caractère de droits protecteurs qu'à l'égard des produits étrangers similaires à ceux de l'intérieur.

Il y a ainsi une *douane fiscale* et une *douane protectionniste ou protectrice*. La douane fiscale ne se préoccupe que de procurer au trésor public un certain revenu en grevant des objets de consommation générale ; la douane protectionniste ou protectrice cherche surtout à éloigner du marché national, non pas sans doute toutes les marchandises étrangères, ce qui équivaudrait à la suppression complète de tout commerce avec l'étranger, mais celles de ces marchandises dont la concurrence pourrait nuire aux industries indigènes les plus importantes.

A ce point de vue, les produits étrangers peuvent être frappés de trois manières : 1° par une prohibition absolue d'importation ; 2° par des droits de douane tellement élevés qu'ils équivalent à une véritable prohibition. ce sont les *droits prohibitifs* ; 3° enfin, par de simples

droits protecteurs. Les droits protecteurs sont calculés de manière à n'être pas prohibitifs. Il faut qu'ils ne soient pas tellement élevés que les produits qui en sont frappés ne puissent entrer en concurrence sur le marché national avec les produits fabriqués à l'intérieur. Tout en diminuant l'aiguillon de la concurrence étrangère, ils ne doivent pas le faire complètement disparaître. Ils ont, en effet, seulement pour objet de tendre à établir pour la lutte des conditions égales entre les industries de deux pays de manière à ce que l'importation des marchandises du dehors n'ait pas pour effet d'anéantir la production intérieure. Avec les droits simplement protecteurs, il n'y a pas d'obstacle absolu à ce que les produits qui en sont grevés puissent être introduits sur le marché, ce qui maintient dans une certaine mesure le stimulant si utile, si nécessaire même pour tout pays, de la concurrence étrangère. Ainsi aiguillonnés, les fabricants nationaux ne s'endormiront jamais complètement dans la routine.

SECTION II.

LES DOUANES DANS LE PASSÉ.

Les douanes d'autrefois étaient les *traites-foraines*. L'étymologie du nom donné à cet impôt (1), indique que ce fut d'abord l'exportation de certaines marchandises qui y fut seule assujettie. On avait craint que cette exportation, lorsqu'elle avait pour objet des denrées de première nécessité, des céréales par exemple, n'appauvrît le pays, ne compromît sa subsistance, et, suivant les circonstances, on l'avait interdite d'une manière absolue ou frappée de certaines taxes. Finalement les droits de traites qui grevaient certaines marchandises à leur sortie du royaume ne furent plus considérés que comme des sources de revenu pour le trésor. On les établissait, sans égard pour les besoins du commerce, comme ressource purement financière.

Lorsque la traite foraine avait été établie au XIV[e] siècle, plusieurs provinces n'avaient pas pu être assujetties à ce nouvel impôt. Réunies depuis peu à la couronne, elles n'étaient encore qu'imparfaitement soumises et lorsque l'autorité royale voulut organiser les traites sur leurs frontières extérieures, à la limite du royaume, elle rencontra de telles résistances qu'elle dut reculer et reporter cet établissement sur les frontières qui séparaient ces provinces des provinces voisines, à l'intérieur du royaume. C'est ainsi qu'il y eut à la fois des douanes *intérieures* et des douanes *extérieu-*

(1) De *trahere foras*, tirer dehors, exporter.

res. D'autres douanes intérieures résultaient des anciens péages qui étaient exigés au passage des marchandises dans les ports, sur les ponts, dans les foires et marchés, aux portes des villes, et dont l'établissement remontait pour quelques-uns à l'époque gallo-romaine. Maintenus ou créés par la féodalité, ces péages furent supprimés en grand nombre par la Royauté dans le dessein de favoriser la circulation des marchandises à l'intérieur, mais il en subsistait encore quelques-uns à l'époque de la Révolution.

Bientôt ce ne fut plus seulement l'exportation qui fut taxée, on frappa aussi, dans un intérêt fiscal, l'importation de certaines marchandises d'une consommation rare, comme les draps d'or et d'argent, les denrées coloniales. Enfin, on se préoccupa de protéger par des taxes douanières appropriées l'industrie nationale contre la concurrence des industries étrangères.

C'est à ce point de vue, et pour aider aux progrès de l'industrie nationale, que Colbert chercha dans l'établissement des droits protecteurs des entraves à la concurrence étrangère. Il ne faisait d'ailleurs que développer ainsi un système de protection dont on le considère à tort comme l'inventeur, car on en rencontre déjà avant lui quelques applications dans les ordonnances sur le fait du commerce. L'exportation des marchandises nationales fut rendue à la liberté, les droits qui la grevaient furent supprimés, à l'exception de ceux établis à la sortie de quelques matières premières. Les matières premières nécessaires à l'industrie venant de l'étranger purent entrer en liberté; seuls les produits fabriqués à l'étranger furent atteints par des prohibitions, des droits prohibitifs ou protecteurs. Les traites cessaient ainsi d'être des taxes purement fiscales, on commençait à comprendre leur importance et leur rôle économiques dans le régime de l'industrie. L'ordonnance du 1er février 1687 rendue après Colbert, mais conformément à ses vues, constitua par son tarif et ses règlements un véritable code de la douane.

On ne cessa pas dès lors de tendre à faire disparaître les traites intérieures pour les transporter aux frontières. Necker entreprit d'abolir toutes les douanes intérieures pour en établir à la frontière seulement. Mais la Révolution devait seule réaliser et accomplir cette œuvre. Les douanes intérieures furent supprimées, la liberté des ventes et des transactions proclamée, le 30 octobre 1790. Dès lors le commerce intérieur était affranchi.

SECTION III.

LA LÉGISLATION DOUANIÈRE DEPUIS 1789.

L'Assemblée Constituante qui avait aboli les douanes intérieures conserva et maintint les douanes frontières. Elle vit en elles autre chose qu'une source de revenus pour le trésor, des taxes purement fiscales. Elle les envisagea essentiellement sous le rapport de l'économie sociale et de la richesse publique, et, en repoussant la doctrine des économistes libres échangistes, elle fit des droits de douane « un moyen de protection pour l'agriculture et les manufactures de la nation ».

En dépit des efforts libres échangistes et malgré des vicissitudes inutiles à raconter ici les doctrines protectionnistes de Colbert et de la Constituante marquent encore aujourd'hui de leur empreinte notre législation douanière. Le principe de la liberté commerciale tend à prévaloir, mais ses plus zélés partisans eux-mêmes reconnaissent qu'il est des ménagements à observer et qu'il ne saurait être appliqué qu'à l'aide de transactions sagement calculées.

Les observations que présentait déjà à cet égard à la chambre des députés, le 15 juillet 1841, le rapporteur de la loi relative aux douanes seraient encore aujourd'hui aussi fondées qu'elles l'étaient alors. Il ne semble même pas qu'elles aient rien perdu, si je puis m'exprimer ainsi, de leur actualité.

« Le temps est passé, disait-il, où il n'était possible d'entreprendre un rapport sur une semblable matière qu'aprés avoir reproduit, pour les approuver ou les combattre, les aphorismes de la science, dite de l'économie politique; qu'aprés avoir mis en présence la doctrine de la liberté illimitée du commerce et celle de la protection qui doit garantir le travail des regnicoles au prix de quelques sacrifices.

« Pendant que les hommes de science et de théorie s'efforçaient de faire comprendre leurs vues sur les avantages du libre échange et sur les inconvénients des restrictions et des monopoles, les administrateurs réalisaient au jour le jour, mais avec persévérance, tout ce qu'il y avait actuellement de possible et d'utile dans ce qu'on affectait parfois d'appeler des utopies.

« On n'a point fait de concession de principes aux adversaires du régime de protection, mais, en fait, ce régime s'est comme de lui-même ajusté aux nouvelles idées, aux nouvelles circonstances qui dominaient l'industrie et le commerce : toutes les prohibitions inutiles ont disparu. On a mis en question l'existence des autres, et les droits, qui

par leur quotité étaient dans la réalité des prohibitions, ont été réduits; on a ouvert des négociations pour rendre plus favorables les changements qui pourraient encore survenir....

Ainsi, la conciliation s'est opérée d'elle-même; à force de se répéter mutuellement qu'on ne voulait rien de radical, on a fini par s'entendre; les théoriciens ont dit eux-mêmes qu'ils regardaient la liberté illimitée du commerce comme une chimère dangereuse, et qu'ils tenaient compte des difficultés que les administrateurs rencontrent dans la pratique; ceux-ci, à leur tour, ont prouvé qu'ils n'admettaient les restrictions que comme des remèdes transitoires, mais inévitables, contre les derniers effets de la concurrence. Alors tout le monde a fini par se retrouver sur le terrain de l'utilité réelle et pratique, chacun a consenti à reconnaître ce que les faits accomplis ont de puissance. Enfin, la question des douanes s'est réduite à ces termes bien simples : faire pour chaque nature de produit ce que l'avantage du pays réclame actuellement, sans préoccupation des doctrines, en n'obéissant qu'à la force des choses et à l'intérêt bien entendu de la population ouvrière. » (1).

---

(1) Rapport du 15 juillet 1841. Moniteur du 15 août.

Titre II.

Des instruments des échanges.

CHAPITRE I.

LES POIDS ET MESURES.

SECTION I.

LES POIDS ET MESURES DANS LE PASSÉ.

L'obligation légale de n'employer dans les transactions commerciales que des poids et mesures d'un type uniforme, vérifiés et garantis par l'autorité publique, est, à certains égards, une restriction au principe de la liberté. Mais elle offre l'immense avantage de prévenir et empêcher les erreurs et les fraudes qui pourraient autrement se commettre dans les échanges de contrée à contrée. Elle rend ainsi plus faciles et plus sûres les relations commerciales, et se fonde par conséquent à la fois sur l'intérêt public et sur l'intérêt privé.

L'uniformité des mesures existait déjà chez les Romains qui avaient emprunté leurs instruments de mesurage à l'homme lui-même (doigt, pouce, pied, coudée). L'établissement des Francs dans notre pays ne fit point disparaître cette uniformité, des Capitulaires l'ordonnent et la prescrivent. Mais, avec le morcellement de la souveraineté qui caractérisa le régime féodal, l'unité fut brisée. Le droit de déterminer les poids et mesures, d'en assurer la sincérité, de les vérifier et de les garantir était l'un des attributs de la souveraineté. Cette souveraineté fut éparpillée dans une foule de seigneuries grandes et petites, et on vit les seigneurs, maîtres et souverains chez eux, autoriser ou établir, en vertu de leur droit de police, de grandes diversités.

Les inconvénients de ces diversités se firent bientôt sentir, mais elles se rattachaient à la variété des coutumes, et, comme ces coutumes, elles survécurent à la ruine de la féodalité. L'autorité monarchique qui n'avait pas cru pouvoir réaliser l'unité législative sans méconnaître les droits et les besoins particuliers des provinces et des localités, ne se crut pas davantage autorisée à établir, par un acte de sa volonté souveraine, l'uniformité des poids et mesures. Ce fut en vain que

Louis XI qui, au témoignage de Commines, désirait fort qu'on usât « d'une coutume, d'un poids, d'une mesure », ce fut en vain également que François Ier et Louis XIV voulurent cette uniformité. La Constituante qui abolit les droits seigneuriaux et supprima les priviléges des villes et des provinces fut seule assez entreprenante et assez puissante pour commencer la réalisation de ce vœu.

SECTION II.

LE SYSTÈME MÉTRIQUE.

Par le décret du 26 mars 1791, relatif aux moyens d'établir l'uniformité des poids et mesures, l'Assemblée Constituante chargea l'Académie des Sciences d'emprunter à la nature les éléments du système nouveau qu'il s'agissait de fonder, en donnant à ce système, de concert avec les savants étrangers, une base fixe, immuable, universelle. Cette base fut le mètre, la dix-millionnième partie du quart du méridien terrestre.

Une loi de la Convention du 1er août 1793 consacra définitivement le système métrique décimal qui reçut bientôt tous ses développements d'une loi du Directoire, le 18 germinal an III. Enfin, sous le Consulat, la valeur du mètre et du kilogramme fut définitivement fixée, avec toute la précision scientifique désirable, par la loi du 19 frimaire an VIII portant que « le mètre et le kilogramme de platine déposés le 4 messidor précédent au Corps législatif par l'Institut national seraient les mesures de longueur et de poids dans toute la république. » En même temps, en exécution de cette loi, on frappait une médaille commémorative « de l'époque glorieuse à laquelle avait été consommée une opération aussi vaste et d'un aussi grand intérêt » et on la dédiait, comme le système métrique lui-même, « *à tous les temps, à tous les peuples* (1). »

SECTION III.

LE DÉCRET DU 12 FÉVRIER 1812 ET LES MESURES DITES USUELLES.

Malgré les espérances que l'on avait conçues d'abord au sujet du nouveau système et l'exécution générale qui en avait été ordonnée, son application rencontra de tels obstacles dans les vieilles habitudes des populations, que, pour réussir à faire adopter les poids et les mesures métriques, on crut devoir, en 1812, leur donner autant que possible,

(1) Inscription gravée sur cette médaille. Arrêté du 19 brumaire an IX.

sous des formes nouvelles, le nom et les proportions des anciennes mesures. En conséquence d'un décret du 12 février 1812, un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 28 mars suivant, créa, pour le commerce de détail et les usages journaliers, des mesures dites usuelles auxquelles on donna plusieurs noms des anciennes mesures, et qu'on composa d'un nombre déterminé de fragments décimaux des mesures métriques. Les nouveaux instruments de mesurage et de pesage, encore bien qu'ils fussent divisés en fractions métriques, devaient ainsi se rapprocher, autant que possible, des anciens poids et mesures dont les noms leur étaient attribués (1).

Cette concession faite à d'anciens usages allait directement contre le but qu'on voulait atteindre; au lieu de rendre commun et populaire l'emploi du système métrique, il ne faisait qu'encourager et consacrer, en quelque sorte, des habitudes déjà trop enracinées ; il augmentait même la confusion par le mélange des anciennes et des nouvelles mesures.

SECTION IV.

LA LOI DU 4 JUILLET 1837.

Le Gouvernement de Juillet revint purement et simplement au système métrique décimal tel que l'avait établi et sanctionné la loi du 18 germinal an III. Le décret de 1812 fut abrogé et la loi du 4 juillet 1837 fit de l'uniformité du système métrique des poids et des mesures une obligation pour tous.

« L'uniformité des poids et mesures, disait l'exposé des motifs de cette loi (2), est l'un des premiers besoins du commerce et a été considérée à juste titre comme un bienfait pour les transactions sociales. Les auteurs du système métrique avaient compris ce besoin et s'étaient

(1) Conformément à cet arrêté, la *toise*, mesure de longueur, était égale à deux mètres et comprenait six pieds. Chaque *pied* se devisait en douze *pouces* et le pouce en douze *lignes*.

Pour le mesurage des toiles et étoffes il y avait *l'aune* égale à douze décimètres.

Les grains et autres matières sèches pouvaient se mesurer au *boisseau* mesure égale au huitième de l'hectolitre.

Enfin, les poids usuels étaient la *livre* égale au demi-kilogramme ou cinq cents grammes, laquelle se divisait en seize *onces*. L'once se divisait en huit *gros*, et le gros en soixante-douze *grains*.

(2) Moniteur du 1er Mars 1837.

proposé de le satisfaire ; ils avaient voulu faire cesser la gêne et le défaut de sécurité qui résultaient pour le commerce de la diversité des poids et des mesures. Lorsqu'en 1812 il fut dérogé au système métrique, c'était encore dans l'espérance d'en rendre l'usage général, de le répandre et de le faire adopter par tous ; l'uniformité était aussi le but auquel on tendait....

« Il faut le dire, le législateur de 1812 n'avait pas suffisamment compris que c'étaient les *habitudes* du peuple et non ses besoins qui avaient résisté à l'admission du système métrique. Si les besoins du peuple sont quelque chose de permanent que la législation ne peut modifier, il n'en est pas de même de ses habitudes, simples accidents qu'il est toujours possible de vaincre et de dominer après plus ou moins de temps, plus ou moins d'efforts... Une résistance plus soutenue, une lutte plus opiniâtre contre les habitudes paresseuses et routinières qu'on ne crut pouvoir dompter aurait triomphé, et le système métrique serait aujourd'hui sans doute généralement compris et adopté.

« Quoi qu'il en soit, le moment semble venu où la révocation des concessions faites en 1812 peut avoir un salutaire effet. Le peuple est aujourd'hui plus instruit ; le système métrique qui a continué à être enseigné dans les écoles quoi qu'il ne fût guère appliqué est généralement connu ; l'instruction primaire qui prend un si vaste développement, le fera connaître avec bien plus de soin et aux plus pauvres, dès qu'il sera constant qu'il est remis en vigueur. Tout indique qu'en rendant le système métrique obligatoire partout et pour tous, en interdisant l'usage de tout autre système, la loi nouvelle n'exigera rien d'impossible et établira définitivement l'uniformité des poids et mesures. »

Aux termes de l'article 479 du Code pénal et conformément aux articles 3 et 4 de la loi du 4 juillet 1837, tous actes ou écrits qui contiendraient l'énonciation des anciennes mesures seraient, au moment de leur production en justice, frappés d'une amende.

Les détails d'exécution et d'application de la loi du 4 juillet 1837 ont été d'ailleurs réglés par une ordonnance du 17 avril 1839, modifiée dans quelques-unes de ses dispositions par le décret du 26 février 1873. Des agents spéciaux, connus sous le nom de vérificateurs des poids et mesures, sont chargés d'exercer la surveillance la plus active sur les instruments de mesurage et de pesage qui sont employés par le commerce, l'industrie et certaines professions.

Les espérances qu'avaient conçues les fondateurs du système métrique en l'offrant à tous les temps, à tous les peuples, sont déjà en partie réalisées. Plusieurs nations d'Europe et d'outre-mer ont adhéré à la pratique française, et depuis 1869 il se produit dans le monde civi-

lisé un mouvement très marqué pour l'unification des poids et mesures par l'adoption du système métrique.

CHAPITRE II.

LA MONNAIE.

SECTION I.

DU ROLE DE L'ÉTAT A L'ÉGARD DE LA MONNAIE ET DU DROIT DE BATTRE MONNAIE AU MOYEN AGE.

La monnaie est l'instrument indispensable des échanges, et il appartient essentiellement à l'Etat, dans l'intérêt du commerce et de la circulation des marchandises, il est à la fois de son droit et de son devoir de veiller à l'excellence de cet instrument, à ce qu'il puisse remplir sa fonction. L'empreinte que reçoit la monnaie affirme sa destination et son caractère public ; en même temps, en garantissant sa valeur intrinsèque, elle la rend propre à atteindre le but qui lui est assigné.

C'est ainsi que le droit de battre monnaie est l'un des attributs naturels de l'autorité souveraine. Celle-ci peut aussi fixer la valeur des monnaies étrangères, ou même en interdire l'emploi, car la monnaie n'est pas seulement l'instrument des échanges, elle est aussi une véritable mesure, la mesure commune de la valeur, et la matière légale des paiements. La loi attribue au paiement fait en monnaie la puissançe d'opérer la libération du débiteur, il importe donc qu'elle en assure la valeur effective.

En ce qui concerne la fabrication de la monnaie, le principe de la libre concurrence serait désastreux. Mais, dans l'exercice de son droit exclusif, l'Etat ne doit jamais oublier, comme on l'a fait trop souvent au Moyen Age, la véritable nature et le rôle économique de la monnaie. La monnaie n'est pas seulement, en effet, un signe de la valeur, elle est une valeur réelle, une marchandise qui ne vaut que la quantité de métal précieux qu'elle contient. L'empreinte n'est qu'une attestation de la quantité de ce métal, et si cette attestation se trouvait fausse par suite de la déloyauté de celui qui l'aurait faite, le public n'accorderait plus à la monnaie aucune confiance. Celle-ci ne peut ainsi véritablement remplir son but, elle ne présente dans les échanges toute sécurité, que s'il n'y a, entre sa valeur nominale et sa valeur réelle

qui est celle du lingot brut, aucun écart sensible, de telle sorte que le commerce les tienne l'une et l'autre pour équivalentes.

Il semble qu'on ait ignoré, au Moyen Age, la véritable fonction de la monnaie et qu'elle ait été envisagée comme un signe de la valeur plutôt que comme une valeur réelle. Du droit régalien de battre monnaie qu'ils s'étaient arrogé par usurpation, ou qu'ils tenaient d'une libre concession de la couronne, les seigneurs féodaux cherchèrent à se faire une source de revenus. Ils se mirent à battre de la fausse monnaie et à abaisser successivement le titre, c'est-à-dire la quantité d'or ou d'argent que contenaient les pièces monnayées, tout en leur conservant leur dénomination primitive. Ils frappèrent des pièces nouvelles auxquelles ils maintenaient le nom de *livres* encore bien qu'elles ne renfermassent plus qu'une fraction du poids d'or ou d'argent qui leur avait mérité d'abord cette dénomination. C'est ainsi que la livre nominale d'argent arriva à ne plus faire une livre mais seulement une faible fraction de la livre.

S'autorisant de ces abus et des justes réclamations qu'ils provoquaient, les hauts seigneurs, nos rois eux-mêmes, travaillèrent à retirer à eux, en l'enlevant à leurs vassaux, le droit régalien de battre monnaie. Au commencement du XIIIe siècle, en Normandie, il n'y avait déjà plus que la monnaie du duc qui eût cours. La royauté parvint de même à faire admettre le cours de la monnaie royale dans tout le royaume, nonobstant l'opposition des seigneurs dont la monnaie n'avait cours que dans les limites de leur seigneurie. Elle réussit enfin à s'attribuer exclusivement le droit de battre de la monnaie d'or.

Malheureusement la couronne commit les mêmes abus que les pouvoirs locaux. Philippe le Bel falsifia les monnaies et mérita le nom de roi faux monnayeur. Les populations protestaient et réclamaient à grands cris qu'on en revînt aux bonnes monnaies du temps de Saint Louis. Malgré tous les édits royaux qui s'efforçaient de maintenir leur valeur nominale et purement fictive, les nouvelles pièces ne tardaient pas, en effet, à baisser, au grand détriment de ceux qui les avaient reçues, de manière à se mettre exactement au niveau de la quantité d'or ou d'argent qu'elles contenaient. La nature et la force des choses l'emportaient sur les dispositions positives du législateur.

SECTION II.

LA LÉGISLATION MONÉTAIRE.

I. *Les principes de la législation monétaire.*

Les principes de la législation monétaire sont depuis longtemps en harmonie avec ceux de l'économie politique sur la nature de la monnaie. Cette législation se trouve aujourd'hui formulée dans la loi du 7 germinal an XI, modifiée par plusieurs lois et décrets postérieurs.

L'Etat s'est réservé le droit de frapper la monnaie dans des établissements qu'on appelle hôtels des monnaies, et qui, après avoir été précédemment confiés, sous certaines conditions, à des entrepreneurs particuliers, sont aujourd'hui réduits à un qui est directement exploité par l'administration, à Paris. (Loi du 31 juillet 1879). La fabrication des monnaies donne lieu au profit du Trésor à un bénéfice qui s'appelle *seigneuriage*, droit du seigneur, et qui, sous peine de dégénérer en altération des monnaies, ne saurait être très élevé.

II. *Les monnaies de billon.*

Il est de principe que la valeur réelle de la monnaie, en métal fin, doit égaler sa valeur nominale. Le rôle de l'autorité publique, en cette matière, consiste, en effet, uniquement à certifier la valeur intrinsèque de la pièce. Toutefois, il est par exception certaines pièces qui ne contiennent pas la quantité de métal qu'elles devraient contenir d'après leur dénomination légale, et qu'on désigne sous la qualification générale de *billon*, d'appoint. Telles sont, d'après la loi du 14 juillet 1866, toutes les monnaies d'argent inférieures à 5 francs, et d'après la loi de germinal elle-même toutes les monnaies de cuivre. Celles-ci ne valent guère que le tiers de leur valeur nominale.

De ce que toutes ces pièces ne constituent pas de la monnaie réelle et complète, de la monnaie marchandise, il résulte qu'elles ne sauraient avoir cours forcé illimité entre particuliers et qu'elles ne peuvent être imposées par le débiteur au créancier que pour de petites quantités. Cette quantité a été limitée, par le décret du 10 août 1810, à cinq francs pour le billon de cuivre, et, par la loi de 1866, à 50 francs pour le billon ou les monnaies divisionnaires d'argent. Cette restriction toutefois n'existe pas à l'égard des caisses publiques.

En outre le droit de faire frapper ces pièces doit être exclusivement réservé à l'Etat qui ne peut les émettre, comme le papier monnaie lui-même, dont elles se rapprochent, qu'en quantité limitée et très restreinte.

III. *Du système dit du double étalon d'or et d'argent.*

La loi du 7 germinal an XI attribue également le caractère de monnaie légale aux pièces d'or et d'argent, en fixant, conformément au rapport déjà établi par une déclaration de Louis XVI du 3 octobre 1785, la valeur de l'or à 15 fois ½ celle de l'argent. La monnaie d'or est naturellement employée pour les échanges considérables auxquels la monnaie d'argent ne s'adapterait que difficilement.

Mais tandis que, depuis l'an XI, la valeur respective des deux métaux a considérablement varié avec les changements dans leur production, les pièces d'or et d'argent ont été constamment maintenues, par le législateur, dans leur rapport de 1 à 15 ½, bien que ce rapport ne fût plus vrai. Il en est résulté notamment, avec la baisse toujours croissante de l'argent à partir de 1867, qu'au lieu d'effectuer, en France, leurs paiements avec de la monnaie d'or, les débiteurs n'employaient que de la monnaie d'argent pour bénéficier de la différence. On apportait aux hôtels de monnaie beaucoup de lingots d'argent pour les transformer en pièces d'argent de 5 francs ; les pièces d'or étaient fondues en lingots, ou exportées à l'étranger. L'or, celui des deux métaux dont la valeur réelle avait monté, tendait à quitter le pays.

C'est pour remédier à cette situation, qui constituait un véritable danger public, que la fabrication des pièces de 5 francs d'argent, pour le compte des particuliers, a été, à plusieurs reprises, depuis 1876, limitée ou suspendue par le législateur. On a aussi proposé de substituer le système dit de *l'unité d'étalon d'or*, dans lequel les monnaies d'argent ne peuvent circuler que comme monnaies d'appoint, au régime de la loi de germinal, qui est, en fait, celui qu'on a qualifié du *double étalon d'or et d'argent*, puisque, dans ce système, l'or et l'argent ont exactement les mêmes droits dans la circulation monétaire et la même puissance libératoire dans les paiements, quelle qu'en soit l'importance. Mais, malgré les efforts des économistes pour obtenir avec l'unité de l'étalon d'or la limitation très étroite du cours forcé de l'argent, malgré les lois qui ont provisoirement suspendu la fabrication des pièces de cinq francs d'argent, le législateur s'est jusqu'à présent refusé à entrer dans cette voie.

SECTION III.

LES CONVENTIONS MONÉTAIRES.

La monnaie est la mesure de la valeur de même que le mètre mesure la longueur et le kilogramme la pesanteur. Si donc un intérêt

majeur s'attache à l'unification des poids et mesures dans le monde civilisé, cet intérêt n'est pas moindre en ce qui concerne l'unification des monnaies. Des inconvénients considérables résultent pour les communications et les transactions entre les habitants de plusieurs pays de la diversité de leurs monnaies. L'adoption d'une monnaie universelle constituerait un instrument d'échange d'une perfection admirable et économiserait les dix millions environ que coûte, chaque année, le seul change des monnaies. Mais des habitudes invétérées et la dépense considérable de la refonte des monnaies sont autant d'obstacles qui s'opposent à la réalisation prompte et complète de l'uniformité si désirable des monnaies.

Nous avons vu comment, sous l'action puissante de la royauté, à la diversité des monnaies seigneuriales s'était peu a peu substituée, dans notre pays, l'unité de la monnaie royale. Les liens qui s'étendent et se resserrent de plus en plus entre les différentes nations tendent aujourd'hui à produire un phénomène analogue dans le monde international. Le 23 décembre 1865 est intervenue entre la France, la Belgique, la Suisse et l'Italie une convention monétaire qui a constitué entre ces quatre pays ce qu'on a appelé l'*Union latine*. En vertu de cette union, dans laquelle la Grèce est entrée dans la suite en 1868, les monnaies des puissances contractantes, frappées d'après les même types, ont cours dans le territoire entier des quatre Etats.

SECTION IV.

DE LA MONNAIE-PAPIER.

I. *Conditions, avantages et dangers de l'émission de la monnaie-papier.*

La monnaie métallique est véritablement une marchandise, qui, en raison de ses qualités particulières, a été choisie comme intermédiaire dans les échanges. Il en est tout autrement de la monnaie papier. Celle-ci n'est qu'un signe, et ce signe ne saurait avoir de valeur que s'il est toujours et facilement échangable contre de l'argent comptant. Sous ces conditions, il peut concourir utilement avec la monnaie métallique comme instrument des échanges.

Toujours échangeable à vue contre des espèces métalliques, le papier monnaie n'est qu'une simple promesse, émise par une caisse ou une banque, de payer au porteur, quand il le voudra, une certaine somme de monnaie. Aussi l'appelle-t-on également *billet de banque*. Moins

encombrant et plus commode, surtout pour les gros paiements, au point de vue de la portabilité, que la monnaie qu'il représente, le billet de banque présente en outre l'avantage d'économiser à un pays, dans les transactions commerciales, l'emploi d'une quantité notable de numéraire. Encore bien que les billets de banque soient tous essentiellement payables à vue en monnaie par la banque qui les a émis, celle-ci peut, en effet, cependant, ne conserver en réserve qu'une somme de numéraire très inférieure à celle des billets en circulation, l'expérience ayant démontré que pour les banques qui sont connues et dont la solvabilité ne fait pas de doute, le public ne vient que rarement réclamer le remboursement des billets en espèces. A défaut d'argent comptant, les valeurs qui composent le portefeuille de la banque, servent de gage aux porteurs de ses billets volontairement acceptés.

Par ces différents côtés, l'émission des billets de banque est une opération éminemment utile. Mais elle offre aussi certains dangers. Avec des émissions excessives, le banquier, en temps de crise surtout et de panique générale, serait hors d'état de tenir ses engagements. Aussi appartient-il à l'Etat de régler et de limiter les émissions de cette nature. Les banques qui obtiennent le privilège d'émettre des billets payables au porteur et à vue, constituent ce qu'on appelle des *banques d'émission*. En autoriser un trop grand nombre, ce serait exposer le pays à perdre un utile instrument d'échange. Mis en présence d'un papier-monnaie dont il ne pourrait pas apprécier exactement la valeur, parce qu'il ignorerait le degré de solvabilité des divers établissements qui l'ont émis, le public, à la longue, prendrait en effet le parti de le repousser sans distinction, et d'exiger dans tous les cas des paiements en espèces.

En France, le droit d'émettre des billets de banque n'appartient qu'au célèbre établissement connu sous le nom de Banque de France ; il constitue en sa faveur un privilège et un monopole exclusifs. Dans d'autres pays, en Angleterre, en Allemagne, tout en prenant des mesures contre une émission exagérée, on a cherché, pour éviter l'exploitation du marché par un établissement privilégié, à combiner le système d'une banque nationale unique avec la pluralité des banques provinciales.

II. *Du cours forcé du papier-monnaie.*

Du reste, en principe, la monnaie marchandise doit seule avoir cours forcé entre les particuliers, et, en dehors de certaines circonstances exceptionnelles, il ne saurait être question de donner également cours forcé au papier monnaie, en obligeant tout le monde à le rece-

voir comme argent comptant, et en donnant à ceux qui l'ont émis le droit de se refuser à le rembourser en numéraire. Le cours forcé du papier monnaie ébranle la confiance, porte atteinte au crédit. La facilité de son émission, lorsqu'il n'est pas convertible en numéraire, expose à des entraînements. On est trop enclin à le multiplier pour se créer des ressources, on en use, on en abuse, et bientôt son abondance et la défiance qu'il inspire finissent par en altérer la valeur. Il est rare que les billets, lorsqu'il ont cours forcé, ne perdent pas quelque chose de leur valeur nominale par rapport à l'or. L'or fait alors une prime sur le papier, cette prime s'appelle *agio*. Tantôt elle n'est que de 2 ou 3 %, mais parfois aussi elle atteint 10, 15, 20 ou 30 pour cent et plus.

Les émissions de papier-monnaie avec cours forcé constituent pour les Etats en détresse un moyen de se procurer des ressources par une espèce d'emprunt forcé. Mais, en cette matière, l'abus peut suivre de très près l'usage. Il ne faut donc voir dans ce procédé qu'un expédient qui peut être utile, si on en use avec modération, dans certaines circonstances tout à fait exceptionnelles, mais qui est très dangereux.

En 1848 et en 1870, dans des circonstances difficiles ou malheureuses, le cours forcé fut établi chez nous, à titre transitoire, au profit des billets de la banque de France. Il fut abandonné en 1875. D'autres pays, comme les Etats-Unis d'Amérique et l'Italie sont aussi parvenus à sortir du cours forcé. Mais certaines puissances, comme la Russie, y restent encore engagées, faute de moyens de racheter le papier-monaie qu'elles ont émis. Les variations constantes de l'agio privent ces puissances d'une mesure fixe et d'un étalon stable pour la comparaison et l'évaluation des marchandises.

Titre III.

Des centres d'activité du commerce.

Il faut au commerce des centres où ceux qui ont des opérations commerciales à accomplir puissent se réunir et se rencontrer à jour et à heure fixes. Ces centres sont les bourses de commerce, les foires et marchés.

CHAPITRE I.

DES BOURSES DE COMMERCE.

Les bourses de commerce sont la réunion publique et autorisée des commerçants. Il en est établi par un décret du gouvernement, en exécution de la loi du 28 ventôse an IX, dans les villes où les besoins du commerce justifient cette création.

C'est à la bourse que le négociant trouve les intermédiaires dont le ministère peut lui être nécessaire, les *agents de change* et les *courtiers*. Pour assurer la fidélité et la facilité des transactions, la loi du 28 ventôse an IX, en rétablissant les bourses de commerce, a institué, en effet, ces agents qu'elle a investis en même temps d'un caractère public.

Les agents de change sont des officiers publics nommés par décret. Ils peuvent être destitués lorsqu'ils commettent une infraction grave à leurs devoirs professionnels, et doivent fournir un cautionnement. Constitués en corporation, ils ont une chambre syndicale, dont les membres sont nommés par l'élection et qui a pour mission d'exercer un pouvoir disciplinaire sur les membres de la compagnie.

Les lois et les règlements interdisent, dans l'intérêt de la foi publique, toute immixtion dans les fonctions des agents de change. Ils ont seuls le droit de négocier les effets publics et les valeurs cotées à la Bourse. (Arrêt du conseil du 26 novembre 1781 art. 23. Loi du 28 ventôse an IX ; arrêté consulaire du 27 prairial an X).

Les courtiers sont aujourd'hui privés du caractère public que leur at-

tribuait la loi de ventôse. Depuis la loi du 18 juillet 1866 qui a établi la liberté de cette profession, ils ne sont plus que de simples agents intermédiaires. A la différence de l'agent de change qui s'engage personnellement et qui ne doit pas, en principe, nommer le client pour lequel il traite, le courtier ne fait, au contraire, que mettre les commerçants en rapport, il n'a rien à payer pour son compte, ni rien à recevoir, en dehors de son salaire ou courtage.

CHAPITRE II.

DES FOIRES ET MARCHÉS.

Les bourses de commerce ont été surtout établies en faveur des grandes opérations commerciales, les foires et marchés existent plus spécialement dans l'intérêt de l'agriculture et de l'approvisionnement des villes.

Les *foires* et les *marchés* doivent être autorisés, ils ne peuvent avoir lieu qu'aux jours marqués ; autrement, ils constitueraient des rassemblements prohibés par les lois. C'est aux conseils généraux qu'il appartient de statuer définitivement sur les délibérations des conseils municipaux qui ont pour objet l'établissement, la suppression ou le changement des foires et des marchés de bestiaux. (Loi du 10 août 1871, art. 46 § 24 ; loi du 5 avril 1884, art. 68-13°. Loi du 10 mai 1838, art. 41. Décret du 13 Août 1864. Loi des 2 août-16 septembre 1879.

Quant aux simples marchés d'approvisionnement local pour la consommation des villes, ils sont établis par une délibération du conseil municipal de la commune. (Loi du 5 avril 1884, art. 68-13°).

La police des foires et marchés appartient au maire qui peut, après délibération du conseil municipal, et sous la réserve de l'approbation préfectorale, prendre des arrêtés pour en régler l'ordre. (Loi du 24 juillet 1867, art. 11. Décret du 13 avril 1861, art. 2. Tableau B).

C'est encore aux maires qu'il appartient de certifier officiellement les *mercuriales* c'est-à-dire la constatation, sur un registre à ce destiné, du prix courant des denrées à chaque foire ou marché. Etablies par l'ordonnance de 1539 sous François Ier, confirmées par celle de 1667, les mercuriales servent à prouver la valeur et l'estimation des fruits,

en exécution d'arrêts, sentences ou autres matières où il gît appréciation. (Ordonnance de 1539, art. 102 et 104).

A la police des foires et marchés se rattachent étroitement les règles relatives aux vices rédhibitoires dans les ventes et échanges d'animaux domestiques. Les origines de cette législation spéciale remontent, nous l'avons vu, à l'Edit des édiles curules qui avaient, à Rome, la police des foires et des marchés. Cette matière qui intéresse à un si haut degré le commerce et l'agriculture, après avoir été l'objet d'une loi rendue sous le Gouvernement de juillet, est aujourd'hui régie par loi du 2 Août 1884 sur le Code rural (1).

(1) Tome II, p. 60 et suiv.

LIVRE VI.

LES VOIES DE COMMUNICATION.

Destinées, par leur nature même, à la circulation de tous, les voies de communication sont essentiellement des choses publiques, hors du commerce et de la propriété privée, inaliénables et imprescriptibles. On distingue d'ailleurs les voies de communication par terre et les voies de communication par eau. Celles-ci sont la mer, les fleuves, les rivières et les canaux navigables ou flottables. Nous en avons déjà parlé à propos du régime des eaux. Les voies de communication par terre se divisent en routes, chemins, rues et places, en chemins de fer et tramways. Mais avant d'en aborder l'étude commençons par jeter un coup d'œil sur ce qu'étaient les voies de communication avant 1789.

Titre I.

Les voies de communication avant 1789.

CHAPITRE I.

LES VOIES DE COMMUNICATION AVANT LOUIS XIV.

Le régime féodal.

A l'époque féodale, les seigneurs seuls dépositaires du pouvoir social et investis à ce titre de la surveillance des voies de communication, réussirent à transformer leur droit de surveillance et de police en un véritable droit de propriété. Ils furent ainsi considérés, comme propriétaires exclusifs des chemins qui traversaient leur seigneurie et char-

gés à ce titre de les entretenir. A cet effet, ils exigeaient des péages des marchands et des voituriers étrangers, et ils assujettissaient en même temps à des corvées pour l'entretien des chemins, conformément aux traditions que l'administration romaine avait laissées dans notre pays, les habitants de la seigneurie.

Corvéable à merci, le paysan ne fut donc pas seulement employé au Moyen Age à la réparation ou à la garde du château, il dut aussi travailler à l'entretien ou à la construction des routes. Il était requis de les remettre en bon état pour le passage du souverain local ; on lui demandait aussi souvent des chevaux et des charrois pour les transports. Toutes ces charges n'étaient pas nouvelles ; elles remontaient, pour la plupart, à la domination romaine qui avait accoutumé et assoupli par une longue habitude les populations rurales à en supporter le poids.

II. *L'intervention royale.*

Tant que dura le désordre féodal, le morcellement de la souveraineté, l'isolement des provinces et des seigneuries, il fut assez difficile de distinguer l'intérêt général de l'intérêt local pour la confection et l'entretien des ponts et chaussées. Mais quand la royauté fut parvenue à sortir de son impuissance, on la vit se constituer la protectrice et la gardienne des intérêts généraux. Elle s'en fit l'organe et l'interprète, elle les prit en mains. Les ordonnances réprimèrent les abus des péages seigneuriaux et en réglementèrent l'usage. Elles reconnurent aux voisins et aux passants le droit de contraindre le seigneur qui percevait les péages à réparer les ponts et les chaussées. Finalement la plupart des péages furent supprimés, et la royauté réussit à retirer à elle, à faire rentrer sous la police royale et dans le domaine de la couronne, avec les cours d'eau navigables ou flottables, les grands chemins ou chemins royaux. Il ne resta plus au seigneurs que la propriété des petits chemins et des petites rivières.

Au seizième siècle on demandait à la Royauté un règlement « sur le fait des grands chemins, » afin qu'il fût plus facile d'y passer, et on exprimait le désir que les baillis, à qui appartenait dans leur ressort la surveillance du domaine, et qui en conséquence étaient astreints à des tournées ou *chevauchées annuelles* (1), eussent le pouvoir d'ordonner sur les réparations des routes.

Ces vœux reçurent quelque satisfaction. Sully, pour donner aux

(1) Ainsi appelées en raison du mauvais état des chemins qui obligeait de les faire à cheval.

travaux de voirie entrepris dans les provinces plus d'unité et d'impulsion, se fit attribuer par Henri IV le titre de *Grand-Voyer* de France. A ce titre, il avait sous ses ordres, dans les *généralités* (1), les *voyeurs* du roi qui existaient depuis longtemps dans certaines villes, les *trésoriers de France* et les *officiers des élections* (2). C'est à ces derniers que durent s'adresser les seigneurs pour obtenir le concours des localités voisines dans les réparations extraordinaires dont ils avaient la charge. Le président de l'élection et le voyeur se transportaient sur les lieux, visitaient les ponts rompus et les chaussées endommagées, estimaient la valeur des réparations et la quantité de corvées qu'il fallait demander aux habitants des communautés les plus rapprochées. La corvée resta ainsi, comme à l'époque féodale et aux temps de la domination romaine, la principale ressource pour l'entretien et la réparation des routes.

CHAPITRE II.

LES TRAVAUX DES ROUTES SOUS LA MONARCHIE ABSOLUE.

1. *Les travaux des routes sous Louis XIV.*

Louis XIV eut son ministère des travaux publics. Il créa une direction générale des ponts et chaussées et plaça à sa tête Colbert et Vauban.

(1) Nom donné aux provinces, dans la langue administrative, sous l'ancien régime.

(2) Les baillis à qui appartenait primitivement dans leur ressort la surveillance du domaine avaient été, en effet, peu à peu dépossédés de leurs attributions domaniales, et remplacés, dans ces attributions, par les trésoriers de France et les officiers des élections. L'origine des *trésoriers de France* se confond avec celle de la chambre du trésor, à laquelle la surintendance du domaine fut de bonne heure confiée, et dont les membres, ou trésoriers de France, sortaient quelquefois dans le pays, y faisaient des tournées ou chevauchées pour visiter le domaine.

Au seizième siècle, pour rendre l'action des trésoriers de France plus énergique et plus efficace, on voulut les rapprocher des différents objets de leur activité. Ils furent en conséquence placés à demeure au chef-lieu de chaque généralité, ils y formèrent un corps qu'on appela *bureau des finances* et conservèrent eux-mêmes le titre de trésoriers de France. Les bureaux de finances avaient sous leurs ordres les *officiers des élections*.

Les *généralités*, qui étaient les départements de l'ancienne monarchie, se divisaient, en effet, en plusieurs circonscriptions ou arrondissements. Au centre de

Sous son règne, une vive et efficace impulsion fut donnée aux travaux des routes; les réparations par corvées furent assez fréquemment usitées. On vit souvent les trésoriers de France et les officiers de finances placés sous leurs ordres se déplacer, rédiger des procès-verbaux, et faire des réquisitions dans les villages. Ils ordonnaient aux syndics des communautés d'habitants ou aux marguilliers de la paroisse, tantôt d'envoyer des charrettes et des tombereaux accompagnés de manœuvres pour réparer une chaussée rompue par les grandes eaux, tantôt de faire conduire au lieu marqué par le voyer de la ville, tous les hommes capables de travailler aux routes. Des progrès sérieux transformèrent bientôt l'état des routes, sous l'action énergique du grand roi, et madame de Sévigné put écrire : « C'est une chose extraordinaire que la beauté des chemins..., ce sont des mails et des promenades partout. »

II. *Le contrôleur général Orry.*

En 1737, une extension considérable fut donnée au système de la corvée royale par le contrôleur général des finances (1), Orry, dont le nom est resté désormais fameux. Au lieu d'être exclusivement réservé, comme par le passé, à l'entretien des grandes routes, ce procédé fut employé pour en construire de nouvelles et pour en augmenter le nombre sans accroître les dépenses de l'Etat. Sous l'impulsion du ministre, les intendants de justice, police et finances, qui relevaient directement et immédiatement de son autorité, se substituèrent bientôt, dans l'administration des grands chemins, aux trésoriers de France et

---

chaque circonscription se trouvait un corps administratif et judiciaire préposé à la gestion financière et qu'on appelait *élection*. D'où le nom *d'élection* donné à l'arrondissement lui-même. Quant aux élections, elles étaient ainsi appelées parce que les officiers qui les composaient et dont la nomination appartenait au roi avaient été primitivement choisis à l'élection par les habitants. D'où le nom *d'élus* qui leur était quelquefois donné.

Le premier soin des bureaux de finances, créés au centre de chaque généralité, fut de pourvoir à une meilleure administration du domaine et de la voirie. Il furent ainsi amenés à substituer peu à peu leur action à celle des baillis dont ils étaient es supérieurs hiérarchiques, et bientôt ceux-ci se trouvèrent dessaisis dans une large proportion de la surveillance et de la police des grands chemins.

(1) Titre donné, sous l'ancien régime, depuis la disgrace du dernier surintendant des finances, Fouquet, au ministre chargé de l'administration des finances. Après la destitution de Fouquet, Louis XIV déclara, en effet, qu'il voulait être à lui-même son propre surintendant des finances, et il s'adjoignit dans ces fonctions, le secretaire d'Etat Colbert, sous la qualification plus modeste de *contrôleur général des finances*, qui subsista jusqu'à la fin de l'ancien régime.

aux officiers des élections, dans une telle proportion, qu'ils ne laissèrent plus à leurs subordonnés, de leurs anciennes attributions, que la petite voirie.

III. *La corvée royale.*

Une instruction ministérielle, adressée aux intendants, généralisa pour la construction des routes, et réglementa l'usage de la corvée, cet impôt si onéreux et si vexatoire qu'il fallait payer de sa personne, et qui donna lieu à tant d'arbitraire. Il suffisait, en effet, d'un ordre de l'intendant pour diriger sur un point donné et pendant le temps qu'il plaisait à ce fonctionnaire de fixer, toute la population valide d'un village. La durée, l'époque et la distance des corvées, les exemptions auxquelles elles donnaient lieu, tout variait suivant les provinces et les ordonnances des intendants. Il était interdit de se racheter de cette charge à prix d'argent ; les enfants au-dessus de douze ans, dans certains pays, y étaient astreints ; l'âge seul de 70 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes en dispensait. Quand il n'y avait pas assez d'hommes, on prenait deux femmes pour un homme. Ici, on exigeait des corvéables six jours de travail, ailleurs on allait jusqu'à cinquante. Quelquefois les travailleurs étaient envoyés jusqu'à quatorze lieues ou davantage de leur domicile. Lorsqu'il ne pouvaient retourner chez eux, on leur fournissait le gîte, avec de la paille fraîche pour les hommes et de la litière pour les animaux de trait.

Les classes agricoles étaient seules assujetties à cet impôt. Si elles refusaient de se rendre aux ordres des intendants et des ingénieurs, les cavaliers de la maréchaussée s'installaient à titre de garnisaires dans les villages récalcitrants, menaient de force les réfractaires sur les routes, et, en cas de résistance, les conduisaient en prison. Ainsi contraints, les corvéables travaillaient mal et avec une mauvaise volonté évidente. Aussi remarquait-on que leur travail était plus lent, et coûtait plus cher à cause de la légère indemnité qui leur était attribuée que celui d'ouvriers salariés.

L'opinion publique ne tarda pas à s'émouvoir de l'arbitraire et de l'iniquité des travaux forcés qui étaient ainsi périodiquement imposés aux habitants de la campagne. Quelques parlements, plusieurs publicistes protestèrent. Devenu ministre, Turgot, qui, dans son intendance de Limoges, avait remplacé la corvée par une taxe répartie sur tous les habitants de la communauté, voulut supprimer définitivement cet impôt odieux. Mais on sait quelle résistance énergique le parlement de Paris opposa à toutes les entreprises de réforme de ce ministre. Toutefois, le

rachat de la corvée fut admis en principe et il était appliqué dans un grand nombre de communautés, lorsque l'édit de 1787 vint remplacer cette charge personnelle par une contribution pécuniaire. Malheureusement, le nouvel impôt frappait exclusivement sur les taillables, et ceux-ci, déjà écrasés par des redevances pécuniaires qu'ils ne pouvaient supporter, réclamèrent à grands cris le rétablissement de la corvée en nature.

CHAPITRE III.

LES ROUTES LES RUES ET LES CHEMINS A LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME.

Avec le nouveau système de travaux publics inauguré en 1737, les grands chemins furent bientôt multipliés et transformés. « Toutes les routes sont refaites, écrivait une étrangère en 1739, elles sont pour la majeure partie aussi bien pavées que les rues de la capitale et plantées d'arbres des deux côtés comme les routes de Hollande (1) ». « Les routes sont d'admirables travaux », écrivait aussi d'autre part, Arthur Young en 1787 (2). Les routes droites ouvertes au XVIIe et au XVIIIe siècle laissaient d'ordinaire en dehors de leur tracé les villages, même les plus importants, et leurs interminables avenues, plantées d'arbres étaient principalement destinées à relier Paris aux capitales des provinces et les grandes villes entre elles. On leur reprochait cependant quelquefois de se détourner pour passer par des villages privilégiés, et d'éloigner ainsi les voyageurs, au grand détriment du commerce, des centres plus importants. C'est ainsi que les populations rurales s'épuisaient pour construire des grandes routes dont elles ne retiraient le plus souvent, à cause de leur éloignement, aucun profit, tandis que l'état de dégradation des chemins vicinaux était pour elle une cause de misères.

Les chemins vicinaux et les rues des villages formaient, en effet, un triste contraste avec les grandes voies publiques. « Les rues et les abords de la plupart des villages, écrivait Turgot, sont impraticables ; les laboureurs sont obligés de multiplier inutilement et dispendieusement

(1) Lettres de lady Montagne.

(2) Voyages en France.

les animaux de trait pour tous les charrois qu'exigent leur exploitation. »
On avait eu pendant longtemps la mauvaise politique d'empêcher les habitants des campagnes de se cotiser pour des travaux d'utilité communale, on craignait que ces impositions particulières n'augmentassent encore les difficultés de recouvrement des impôts royaux. Cependant on vit quelquefois, au dix-huitième siècle, les intendants accorder aux villageois, pour la réparation de leurs rues et chemins, quelques jours de corvée pris sur ceux de la corvée royale, ou ajouter à cette corvée, dans le même but, plusieurs jours supplémentaires. On appelait cette corvée particulière, *la corvée bourgeoise*. En 1770, elle était de quatre jours environ.

Lorsque les travaux à exécuter étaient considérables, l'intendant pouvait augmenter le nombre des journées de la corvée bourgeoise; s'ils intéressaient plusieurs communautés, celles-ci étaient toutes appelées à y contribuer. L'ingénieur dressait un devis, estimait la quantité de manœuvres et de chevaux qu'exigeaient les travaux, et concluait au mode de l'exécution qui s'accomplissait sous la direction d'un employé de la voirie ou du syndic de la communauté. La corvée bourgeoise ressemblait ainsi par sa nature et sa destination à l'impôt des prestations que nous verrons s'établir dans la suite pour les chemins vicinaux, et qui est toujours en vigueur. En cas d'insuffisance des ressources que procurait la corvée bourgeoise, on recourait, comme aujourd'hui, soit à une imposition spéciale, soit à des allocations, à des subventions de l'Etat.

Titre II.

Les Routes et les servitudes de voirie.

CHAPITRE I.

LES ROUTES.

SECTION I.

DISTINCTION DE LA GRANDE ET DE LA PETITE VOIRIE.

On donnait autrefois le nom de petite voirie aux mesures de police destinées à protéger les voies de communication par des défenses et des pénalités. Ces expressions ont aujourd'hui une toute autre signification. La distinction en grande et en petite voirie s'applique en effet aux voies de communication elles-mêmes qui figurent dans l'une ou l'autre catégorie, d'après leur nature, leur destination, et leur importance.

La *grande voirie* comprend les routes nationales et départementales, les chemins de fer, même ceux d'intérêt local, les fleuves, rivières navigables ou flottables, canaux de navigation, ports, havres et rades de commerce. Font partie, au contraire, de la *petite voirie*, les voies de communication d'utilité communale, les chemins vicinaux et ruraux, les rues et places des villes, bourgs et villages, qui ne sont pas le prolongement d'une route.

Les rues de Paris, par exception, appartiennent à la grande voirie. Mais, même pour ces rues, par un souvenir de l'ancienne distinction entre la grande et la petite voirie, tout ce qui a trait à la commodité de la circulation fait partie de la petite voirie, il n'y a que ce qui concerne, à proprement parler, la conservation de la voirie qui rentre dans la grande voirie.

Un intérêt pratique considérable s'attache à distinguer la grande de la petite voirie. La police de la grande voirie appartient, en effet, en principe, au préfet, qui délivre les alignements; celle de la petite voirie, au contraire, est dans les attributions du maire. D'un autre côté, à la différence des contraventions de grande voirie qui sont poursuivies de-

vant le Conseil de préfecture, celles de petite voirie sont simplement déférées au tribunal ordinaire de police.

La petite voirie se subdivise elle-même en voirie vicinale ou rurale et en voirie urbaine ou municipale. La première comprend les chemins vicinaux et ruraux ; la seconde les rues et places des villes, bourgs et villages.

SECTION II.

DES DIFFÉRENTES CLASSES DE ROUTES.

Un arrêt du Conseil du 6 février 1776 avait divisé les grands chemins royaux en trois catégories d'après leur destination et leur importance. Les routes de première classe devaient avoir, en règle générale, 41 pieds ou 14 mètres, celles de deuxième classe 36 pieds ou 12 mètres, et celles de troisième classe 30 pieds ou 10 mètres.

Le service de la voirie comme la plupart des autres services publics fut très négligé sous la Révolution et ce n'est qu'en 1811 qu'il attira de nouveau sérieusement l'attention du Gouvernement. Un décret du 16 décembre de cette année divisa les grands chemins en *routes impériales* et *routes départementales*.

Quelques-unes des routes qui, d'après l'arrêt du Conseil de 1776, figuraient dans la troisième classe, furent dès lors attribuées au département à la charge de les entretenir. De routes royales, elles tombèrent au rang de simples routes départementales. D'autres routes créées depuis 1811 par les départements, qui, après les avoir contruites à leurs frais, supportent encore la charge de leur entretien, ont également pris rang parmi les routes départementales. Il est enfin une troisième catégorie de routes départementales, qui, après n'avoir été à l'origine que de simples chemins vicinaux, doivent leur qualité au classement de ces chemins parmi les routes départementales.

Il y a lieu de signaler entre les routes nationales et les routes départementales plusieurs différences importantes.

C'est ainsi que 1° les routes nationales font partie du domaine public de l'Etat et sont, quant à leur construction et leur entretien, suivant l'expression de l'article 538 du Code civil, « à la charge de l'Etat ». Les routes départementales, au contraire, font partie du domaine public du département et sont à la charge de ce dernier.

2° Le classement et le déclassement des routes nationales s'opèrent par décret, sauf l'application des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Quant aux routes départementales, au con-

traire, c'est le Conseil général qui, dans tous les cas, en prononce le classement et le déclassement, toujours sous la réserve des lois sur l'expropriation. C'est aussi le même Conseil général qui statue définitivement sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien des dites routes. (Loi du 10 août 1871, art. 46 § 6).

SECTION III.

DU SERVICE DES ROUTES.

Le service des routes nationales appartient dans tous les cas à l'administration des ponts et chaussées. Le Conseil général peut, au contraire, à son choix, enlever les routes départementales aux ingénieurs des ponts et chaussées pour les confier aux agents voyers ou à tout autre service. La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, a, en effet, créé, en dehors du corps des ponts et chaussées, pour la confection et l'entretien de cette catégorie de chemins, des voyers vicinaux dont la nomination a été laissée aux soins des préfets et qui ont remplacé, dans cet ordre de travaux publics, le service des ponts et chaussées. Aux termes de l'article 46 § 6 de la loi du 10 août 1871, c'est au Conseil général qu'il appartient de statuer définitivement sur « la désignation des services qui seront chargés de la construction et de l'entretien des routes départementales ».

Le corps des ponts et chaussées comprend : 1° un directeur général; 2° des inspecteurs généraux et des inspecteurs divisionnaires; 3° un conseil général des ponts et chaussées; 4° des ingénieurs en chef de départements; 5° des ingénieurs ordinaires, aspirants, élèves-ingénieurs, conducteurs.

Le conseil général des ponts et chaussées se compose, sous la présidence du ministre, du directeur général et des inspecteurs généraux ou divisionnaires. Il donne son avis sur les difficultés qui lui sont soumises.

A tous les degrés de la hiérarchie, l'administration des ponts et chaussées se trouve d'ailleurs subordonnée à l'autorité des préfets. Le décret du 22 décembre 1789, section 3, art. 2, porte en effet : « Les administrations de département sont chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi,... de toutes les parties de l'administration générale, notamment de celles qui sont relatives à la direction et confection des travaux, pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans les départements. »

SECTION IV.

DU DROIT DE PRÉEMPTION DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS EN CAS DE DÉCLASSEMENT DES ROUTES.

On applique, en cas de déclassement et de délaissement, tant aux routes nationales qu'aux routes départementales, la loi du 24 mai 1842, relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route.

Les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir, chacun en droit de soi, dans les formes tracées par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841 (avis publié à son de trompe ou de caisse, affiché et inséré dans un journal), les parcelles de la voie délaissée attenantes à leurs propriétés. Ils ont à l'égard de ces parcelles un droit de préemption absolu et doivent être préférés à tous autres lorsqu'ils se présentent dans les délais de la loi.

Ce droit de préemption a pour objet de protéger les riverains contre les inconvénients qui pourraient résulter pour eux de la suppression de l'ancienne route et de les dédommager du tort qu'elle leur fait éprouver.



CHAPITRE II.

LES SERVITUDES DE VOIRIE.



SECTION I.

DES CHARGES QUI GRÈVENT LES PROPRIÉTÉS RIVERAINES DES ROUTES.

Dans l'intérêt général de la circulation, les propriétés riveraines des routes nationales et des routes départementales sont grevées de plusieurs charges constitutives de servitudes d'utilité publique, établies pour la plupart par d'anciens réglements ou arrêts du Conseil du roi.

Enumérons ces charges qu'il importe de connaître.

1° Contrairement à d'anciens réglements, l'établissement et le curage des fossés, qui bordent les routes nationales et les routes départemen-

tales, sont toujours et dans tous les cas, aujourd'hui, d'une manière exclusive, à la charge du département ou de l'Etat. Mais les riverains restent encore tenus de recevoir sur leurs terres le jet des fossés ou produit du curage de ces fossés. (Arrêt du Conseil du 3 mai 1720, Cons. d'Et. 2 avril 1849).

2° Autrefois, les trésoriers de France à qui appartenait la petite voirie, c'est-à-dire les mesures de police destinées à protéger les voies de communication par des interdictions et des pénalités, firent défense « aux propriétaires dont les héritages sont plus bas que les chemins et en reçoivent les eaux, d'en interrompre le cours, soit par l'exhaussement, soit par la clôture de leurs terrains, sauf à eux à construire, à leurs dépens, aqueducs et fossés propres à les débarrasser des eaux, à peine de 50 francs d'amende et des frais des ouvrages pour réparer les effets de la contravention » Cette prescription, confirmée par des règlements postérieurs, est toujours en vigueur. (Cons. d'E-t. 24 Août 1858.) Mais, si la disposition donnée aux lieux par l'administration aggravait la servitude, il y aurait lieu à une indemnité qui devrait être fixée par le Conseil de préfecture.

3° Les propriétaires des bois situés le long des grandes routes sont tenus de les essarter et couper sur une largeur de soixante pieds y compris la chaussée. Cette servitude a été établie, dans l'intérêt de la sécurité et de l'entretien des grands chemins, par l'édit de juillet 1607, l'ordonnance de 1669, art. 1 et 3, et confirmée par l'article 29 de la loi des 19-22 juillet 1791 sur la police municipale.

4° Pour une exécution aussi économique que rapide des travaux de construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics, tous les fonds des contrées avoisinantes ont été grevés, au profit de l'administration et des entrepreneurs subrogés à ses droits, d'une servitude d'utilité publique *d'occupation temporaire* et *d'extraction des matériaux*. En vertu de cette servitude, les ouvriers ou entrepreneurs de l'administration sont autorisés, soit à occuper momentanément sur le terrain d'autrui l'espace nécessaire pour y faire des dépôts ou établir leurs chantiers, soit à prendre sur place et à proximité les pierres, la terre, le grès, le sable, et les autres matériaux qu'ils auraient été autrement obligés d'aller chercher fort loin à grands frais et dépens.

La servitude d'occupation temporaire des terrains limitrophes, de fouilles et extraction de matériaux est fort ancienne. Etablie par les arrêts du conseil des 22 juin 1706 et 7 septembre 1755, elle a été confirmée et réglementée par celui du 20 mars 1780, par la loi des 19-22 juillet 1791, art. 29, par la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4 § 4,

par celle du 16 septembre 1807, art. 55, et enfin par la loi récente du 22 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

Cette servitude ne peut être d'ailleurs exercée qu'en vertu d'une autorisation administrative et seulement sur les terrains désignés par l'arrêté préfectoral qui accorde l'autorisation. Ne peuvent pas être compris dans cette désignation et assujettis à la servitude les propriétés attenant aux habitations, et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays. (Arrêts du Conseil du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780. Loi du 22 décembre 1892, art. 1 et suiv.).

Les propriétaires du sol doivent être en outre préalablement avertis, et, avant toute occupation, certaines formalités protectrices de leurs droits doivent être accomplies en leur présence ou eux dûment appelés, conformément à la loi précitée du 22 décembre 1892.

Indemnité est due pour le dommage causé. En cas de contestation, et à défaut d'arrangement amiable, elle est réglée par le Conseil de préfecture. (même loi, art. 10.)

Ici, contrairement aux règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le paiement de l'indemnité ne doit pas nécessairement précéder l'occupation des terrains. Un simple dommage, en effet, ne peut être évalué avec certitude qu'autant qu'il a été causé.

5° Enfin, les riverains sont tenus d'observer les règles relatives aux plantations et à l'alignement. Nous exposerons séparément, à raison de leur importance, les règles relatives à l'alignement. Bornons-nous à traiter ici de celles qui concernent les plantations.

Suivant d'anciens édits et règlements, spécialement en vertu d'une ordonnance de François Ier du mois de février 1532, d'une ordonnance du bureau des finances de Paris du 29 mars 1754, et de la loi du 9 ventôse an XIII, art. 3, les riverains étaient obligés de planter, le long des grandes routes, des arbres à haute tige, en observant les distances prescrites. Le décret du 16 décembre 1811 (art. 88 à 98), en confirmant et en réglementant cette obligation, décida que les arbres plantés sur le sol de la route et des fossés appartiendraient au domaine dans tous les cas, c'est-à-dire alors même qu'ils auraient été plantés par les riverains. Mais les nombreuses réclamations que provoqua cette disposition donnèrent lieu à la loi du 12 mai 1825 d'après laquelle les arbres plantés sur la voie appartiennent aux riverains, toutes les fois que ces derniers peuvent justifier les avoir acquis ou plantés à leurs frais. Au reste, alors même qu'ils appartiennent aux riverains, les arbres plantés le long des routes ne peuvent être élagués ou abattus

sans permission de l'administration. Tout fait contraire constituerait une contravention de grande voirie.

Défense est faite de planter des arbres sur son propre terrain, à moins de six mètres de la route, sans en demander l'autorisation à la préfecture du département et sans obtenir un alignement. (Loi du 9 ventôse an XIII, art. 5.)

SECTION II.

DE L'ALIGNEMENT.

I. *De l'alignement général et de l'alignement individuel.*

La loi des 22 décembre 1789-10 janvier 1790, section III, art. 2, nos 5 et 6, ayant chargé l'administration de veiller à « la conservation des propriétés publiques, à celle des rivières, chemins et autres choses communes, » c'est à elle, nous le savons déjà, qu'il appartient de fixer les limites du domaine public. D'anciens édits et règlements, toujours en vigueur, ont d'ailleurs conféré à l'autorité administrative la faculté de procéder, tant par alignement général, que par alignement partiel ou individuel, à la délimitation des routes, chemins et rues, et à la détermination de la ligne qui les sépare des héritages riverains. (Edit de décembre 1607.)

L'alignement général embrasse l'ensemble de la voie publique, il se produit sous la forme d'un *plan général d'alignement* régulièrement dressé et approuvé. L'alignement individuel n'est, au contraire, qu'une mesure par laquelle l'administration désigne à une personne déterminée, pour une construction, plantation ou clôture qu'elle se propose de faire le long du chemin, et sur sa demande, la ligne séparative de la voie publique et de la propriété riveraine. L'alignement général est obligatoire pour l'administration elle-même qui doit s'y conformer dans la délivrance des alignements individuels. En ce qui concerne les routes et, d'une manière plus générale, la grande voirie, il doit être homologué et rendu exécutoire par un décret dans la forme des règlements d'administration publique.

II. *Des effets du plan général d'alignement.*

Un plan général d'alignement légalement dressé produit plusieurs effets importants. Il n'a pas seulement pour objet, et c'est en cela surtout qu'il diffère d'un bornage ordinaire, de déterminer en les consa-

crant les limites actuelles de la voie publique, il peut aussi, pour procurer l'embellissement de la voie, l'élargir et même la redresser partout « où *il y aurait pli et coude.* » (Edit de décembre 1607.)

Les parcelles de terres qui sont ainsi comprises, en dehors des limites actuelles du chemin, dans la largeur nouvelle que le plan d'alignement lui assigne, sont frappées, dans l'intérêt général de la circulation, de plusieurs servitudes d'utilité publique fort onéreuses. Les terrains non bâtis sont assujettis à la servitude de ne pas bâtir ; il est interdit d'y élever aucune construction, plantation ou clôture. Les terrains bâtis sont grevés de la *servitude de reculement*, et, par l'effet de cette servitude, on ne peut faire aux constructions qui empiètent sur l'alignement aucuns travaux confortatifs ou réconfortatifs de nature à en prolonger la durée.

Ces deux servitudes ont pour sanction l'obligation imposée « à tous habitants, propriétaires, locataires ou autres ayant maisons ou héritages le long des rues, grandes routes et autres grands chemins, de ne construire ou reconstruire, soit en entier, soit en partie aucuns bâtiments, sans en avoir pris alignement ; ni de poser échoppes ou choses saillantes, sans en avoir obtenu la permission. » (*Ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris du 29 mars 1754.*) Les contrevenants seraient punis, en matière de grande voirie, par une amende de 300 francs, et dans le cas où les ouvrages exécutés seraient contraires au plan général d'alignement, il y aurait en outre lieu d'en ordonner la destruction.

Mais, lorsque par suite d'un alignement régulièrement délivré par l'autorité compétente, un propriétaire est forcé de reculer ses constructions, indemnité lui est due pour le terrain délaissé, et cette indemnité doit être, en principe, fixée conformément à la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois pour les constructions frappées de la servitude de reculement qui viennent à tomber de vétusté ou qui sont démolies, le propriétaire n'a droit qu'à la valeur du terrain abandonné. (Loi du 16 septembre 1807, art. 50).

III. *Du droit de délivrer et de l'obligation de prendre des alignements individuels en matière de grande voirie.*

Sur les routes et les dépendances de la grande voirie, le droit de délivrer les alignements individuels appartient au préfet qui a succédé, en cette partie, en vertu des lois du 22 décembre 1789 et du 28 pluviôse an VIII, au Grand Voyer et aux trésoriers de France (Edit de 1607). Toutefois, par exception, depuis la loi du 4 mai 1864, qui a été ren-

due dans une pensée de décentralisation, les sous-préfets sont compétents pour donner un alignement conforme à l'alignement général, toutes les fois qu'il existe un plan d'alignement régulièrement approuvé. A défaut de ce plan, le préfet doit du reste se borner à maintenir à la voie publique ses limites actuelles.

Sans une autorisation préalable écrite du préfet ou du sous-préfet, il est donc interdit d'entreprendre aucun travail de construction, reconstruction ou réparation aux bâtiments attenants aux routes nationales ou départementales. Le seul fait de construire ou réparer sans autorisation constituerait, tant pour le propriétaire que pour l'entrepreneur ou maçon, une contravention punissable des peines portées par les règlements. Toutefois, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'y aurait pas lieu d'appliquer ces peines au propriétaire ou à l'entrepreneur qui, même sans autorisation, construirait *en retraite de l'alignement* ou qui ferait à un mur frappé de la servitude de reculement des travaux *sans caractère confortatif.* Mais, en cas d'empiètement sur l'alignement ou de travaux confortatifs, le prévenu ne serait pas seulement condamné à l'amende, la démolition des travaux devrait être en outre ordonnée. (Cons. d'Et. 17 février 1859, 12 avril 1866, 31 juillet 1843.

IV. *De la compétence du Conseil de préfecture et du Conseil d'Etat en matière d'alignement.*

Aux termes de l'article 14 § 5. de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de statuer « sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ». C'est par conséquent devant ces juridictions que les infractions aux réglements sur l'alignement, en ce qui concerne les routes et la grande voirie, doivent être poursuivies. Le conseil de préfecture prononce la peine et ordonne, s'il y a lieu, la démolition, sauf recours au Conseil d'Etat.

Le refus d'alignement, ou un alignement qui ne serait pas conforme, soit au plan général, soit, à défaut de ce plan, aux dimensions actuelles de la voie, donnerait également lieu à un recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

CHAPITRE III.

DES CONTRAVENTIONS DE GRANDE VOIRIE.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

De nombreuses dispositions ayant pour objet d'assurer la conservation des routes et autres dépendances de la grande voirie, de protéger leur viabilité et leur sûreté, de prévenir ou réprimer tous les actes qui seraient de nature à les compromettre, ont été écrites dans les lois et règlements. Les infractions à ces dispositions, tous les actes qui affectent l'état matériel de la voie publique ou y empêchent la libre circulation, constituent des contraventions de grande voirie qui doivent être poursuivies devant les conseils de préfecture avec appel au Conseil d'Etat.

La juridiction répressive des conseils de préfecture, en cette matière, se fonde sur la loi du 29 floréal an X relative aux contraventions de grande voirie. « Les contraventions, dit l'article premier de cette loi, telles que : anticipation, dépôt de fumiers et autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative. »

Les peines encourues sont prononcées par d'anciens règlements sur la voirie qui ont été maintenus par la loi des 19-22 juillet 1791.

Les arrêts du Conseil des 14 mars 1741 et 9 avril 1772 défendent ainsi d'ouvrir des carrières ou fouilles souterraines dans le voisinage des routes à moins de 48 mètres 47 centimètres du pied des arbres ou du bord extérieur des fossés.

Les peines édictées par les anciens règlements ont été d'ailleurs adoucies et mises en harmonie avec le droit pénal moderne par la loi du 23 mars 1842 relative à la police de la grande voirie. Elles peuvent être modérées, eu égard au degré d'importance, ou aux circonstances atténuantes des délits, jusqu'au vingtième des amendes prononcées, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de seize francs (art. 17).

Il a toujours été reconnu d'ailleurs par la jurisprudence du Conseil d'Etat que la peine de l'emprisonnement ne peut jamais être prononcée que par les tribunaux ordinaires, gardiens de la liberté individuelle, que c'est par conséquent devant eux que doivent être renvoyés les contrevenants passibles de cette peine.

Devront être en outre renvoyés à la connaissance des tribunaux de droit commun, les violences, vols de matériaux, voies de fait, ou réparations de dommages réclamés par des particuliers. (Décret du 16 décembre 1811, art. 114).

SECTION II.

DE LA CONSTATATION ET DE LA POURSUITE DES CONTRAVENTIONS DE GRANDE VOIRIE.

Les contraventions de grande voirie peuvent être constatées concurremment par les ingénieurs, les conducteurs, les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers chefs assermentés à cet effet, les agents de la navigation, les commissaires de police, la gendarmerie, les maires ou adjoints. (Loi du 29 floréal an X, art. 2. Loi du 23 mars 1842, art. 2).

Les cantonniers doivent faire connaître aux maires les dégradations commises sur la route, ou tout autre délit de grande voirie. Ceux-ci, si l'auteur de la contravention est connu, dressent sur-le-champ procès-verbal ou veillent à ce qu'il soit dressé par le commissaire de police ou l'adjoint qui en remplit les fonctions. Dans le cas contraire, ils adressent au sous-préfet un rapport des plaintes qui leur sont faites.

Les maires délivrent, en outre, aux cantonniers le certificat constatant le bon état des routes, certificat qui leur est nécessaire pour obtenir leur mandat de paiement.

Aucun délai n'est imposé pour la rédaction des procès-verbaux. Mais ils doivent être affirmés dans les trois jours de leur rédaction. Ils sont adressés au sous-préfet qui ordonne sur-le-champ la réparation du délit par les délinquants ou à leur charge. Il est statué définitivement par le conseil de préfecture. (Loi du 29 floréal an X. Décret du 16 décembre 1811.)

La juridiction répressive des conseils de préfecture s'étend également à quelques-unes des contraventions relatives à la police du roulage La police du roulage a pour objet de régler la circulation des voitures dans l'intérêt de la conservation du bon état des routes et de la sécurité des voyageurs. Elle est aujourd'hui régie par la loi du 30 mai 1851 et le règlement général du 10 Août 1852.

Titre III.

Les chemins, rues et places.

Les chemins, à la différence des routes qui sont ou nationales ou départementales, font toujours et dans tous les cas partie du domaine public communal. Ils se divisent d'ailleurs, comme nous le verrons, en chemins vicinaux et en chemins ruraux. C'est, en effet, à propos du domaine public communal dont ils font partie que nous nous proposons d'exposer, dans le volume suivant, les règles relatives aux chemins vicinaux et aux chemins ruraux.

Les rues et places appartiennent elles aussi, en principe, au domaine public de la commune. Nous réserverons donc également pour le volume suivant ce que nous avons à en dire.

Les chemins, rues et places constituent, à l'exception des rues de Paris, ce que l'on appelle la petite voirie, et, à ce point de vue encore ils diffèrent essentiellement des routes nationales ou départementales. La petite voirie se divise d'ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, en voirie vicinale ou rurale, et en voirie urbaine ou municipale. La première comprend les chemins vicinaux et ruraux, la seconde les rues et places des villes, bourgs et villages.

Titre IV.

Les chemins de fer.

Les chemins de fer constituent des voies de communication et des moyens de transport d'une puissance merveilleuse qui n'intéressent pas moins l'Etat que les particuliers. En dehors des avantages considérables qui résultent pour le développement de la richesse économique d'un pays de la facilité des échanges, il y a, en effet, pour l'Etat lui-même, un intérêt majeur et de premier ordre à assurer, tant pour les besoins de son action, que pour ceux de la défense nationale, la rapidité de ses communications avec la province et avec l'étranger. Telle est d'ailleurs l'importance des travaux et des dépenses que nécessite la construction de ces voies nouvelles, telles sont, en ce qui concerne leur exploitation, les exigences de la sécurité publique et de l'intérêt général, que l'Etat, avec ses puissants moyens d'action, ne saurait, sans manquer à ses devoirs, se dispenser d'intervenir pour suppléer, autant qu'il est besoin, dans ce service public, à l'insuffisance des initiatives et des ressources individuelles.

Plusieurs régimes différents ont été adoptés par l'Etat pour la construction et l'exploitation des voies ferrées. En Angleterre et aux Etats-Unis, ces voies ont été abandonnées à l'industrie privée ; en Belgique et en Allemagne, au contraire, elles sont pour la plupart construites et exploitées par l'Etat. En France, jusqu'en 1878, on a suivi exclusivement un système mixte, qui associe les ressources, les capitaux et le crédit de l'Etat aux capitaux individuels, et qui combine l'action de la puissance publique avec celle de l'industrie privée, représentée par les compagnies concessionnaires.

CHAPITRE I.

LES ORIGINES DU RÉGIME FRANÇAIS DES CHEMINS DE FER.

SECTION I.

LE RÉGIME PRIMITIF DES CHEMINS DE FER.

Le premier chemin de fer construit en France fut autorisé par une ordonnance royale du 26 février 1823, mais l'Etat ne prit d'abord aucune part aux travaux de cette nature, il se borna à les concéder à des compagnies qui devaient les entreprendre à leurs risques et périls. Aussi, tandis que les autres pays se couvraient à l'envi de chemins de fer, la France restait visiblement en arrière. Le Gouvernement de Juillet se préoccupa avec juste raison de cette situation, il comprit qu'il fallait nécessairement sortir de la voie dans laquelle on était engagé, qu'il n'était pas possible de permettre que par des lenteurs plus prolongées la France ne se trouvât pas au niveau des autres nations (1). Au cours de la session de 1837, il présenta à la chambre des députés divers projets de loi relatifs à plusieurs grandes lignes de chemins de fer, telles que celles de Paris au Havre, de Paris à Bordeaux, de Paris en Belgique, etc.

Les propositions ministérielles tendaient à obtenir du pouvoir législatif la concession ou l'adjudication des lignes projetées à des compagnies particulières, soit avec une subvention déterminée en argent fournie par l'Etat à ces compagnies moyennant certaines conditions, soit avec une garantie d'intérêts. « En thèse générale, pour mon propre compte, disait le Ministre, je préfère la subvention, par la raison que l'Etat sait à quoi il s'engage, à quelle époque ses obligations viendront à échéance, et que dans l'administration financière d'un Etat c'est une règle de prudence que de bien déterminer l'étendue des sacrifices auxquels on consent et de rien laisser d'éventuel dans les obligations qu'on impose au Trésor. »

Mais, dans le cas où la subvention ne pouvait pas faire réussir l'en-

(1) Voir notamment le discours prononcé par le Ministre des travaux publics à la séance de la Chambre des députés du 16 juin 1837. Moniteur du 17 juin.

treprise, lorsqu'il fallait enhardir les capitaux timides contre les craintes d'une ruine totale, le plus sûr moyen d'atteindre le résultat désiré consistait à donner une garantie d'intérêts plutôt qu'une subvention, et tel était le parti qu'il adoptait.

Ainsi, dans le système du Ministre, des encouragements étaient demandés au trésor public pour la construction des grandes lignes de chemins de fer, l'Etat était appelé à concourir à ces travaux importants sous la forme d'une subvention ou d'une garantie d'intérêts accordée à des compagnies concessionnaires ou adjudicataires.

SECTION II.

CONSIDÉRATIONS INVOQUÉES EN FAVEUR DE L'EXÉCUTION DES CHEMINS DE FER PAR L'ÉTAT.

Au nom de la commission chargée d'examiner le projet, M. Dufaure se prononça contre le système proposé, et réclama la confection des principales lignes de chemins de fer par l'Etat, à l'exclusion de l'industrie privée et des compagnies.

« Nous savons apprécier, disait M. Dufaure dans son rapport (1), les services que rend l'esprit d'association réunissant, pour une entreprise d'utilité générale, des ressources particulières qui resteraient stériles dans leur isolement. Il convient au pouvoir de provoquer ces services et de les encourager, car ainsi peut s'accomplir, par les études et les spéculations légitimes de l'intérêt privé, une partie de la tâche qui lui est imposée de procurer à la société tout le bien dont elle doit jouir.

« Cependant tous les travaux d'utilité générale ne peuvent être confiés à l'esprit d'association. Les uns importent trop à la sécurité ou à la prospérité du pays, pour que le gouvernement n'en remette pas la direction à des agents de son choix, et n'en prenne pas l'exécution sous sa responsabilité ; les autres par leur nature ne sont pas l'occasion d'un produit appréciable en argent et ne promettent aucun dédommagement à l'industrie particulière qui les entreprendrait.

« Nous croyons donc que les principales lignes de communication destinées à unir le nord au midi, l'est à l'ouest, et Paris à toutes les extrémités du royaume ne sont pas seulement d'intérêt commercial, mais surtout d'intérêt national, qu'il serait bon que le gouvernement

(1) Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif à l'établissement d'un chemin de fer entre Lyon et Marseille. Moniteur du 8 juin 1837.

les fît exécuter avec toutes les ressources de zèle et de science qui sont à sa disposition, qu'elles lui appartinssent, et qu'il pût à sa volonté, sans consulter aucun intérêt privé, les conserver, s'en servir, ou si les malheurs l'exigeaient, les détruire.

« Des considérations d'un autre ordre militent encore en faveur de cette opinion. Aucune fortune commerciale, quelque puissante qu'elle soit, ne peut entreprendre à ses risques et périls ces immenses et dispendieux travaux, ils appartiennent nécessairement à des sociétés anonymes. Rien n'est plus incertain que la valeur des actions au moment où elles sont émises ; qui pourrait calculer à l'avance le revenu qu'elles fourniront ? Mais les succès obtenus par de semblables entreprises dans les Etats voisins, l'attrait de la nouveauté, la faiblesse des imaginations hasardeuses que la loterie et les jeux publics ne viennent plus satisfaire, quelquefois aussi d'audacieuses intrigues, leur créent une valeur idéale. On les sollicite pour les revendre ; on s'inquiète moins de chemins de fer que de la hausse que l'on espère ; les actions deviennent un instrument de jeu et d'agiotage plutôt qu'un moyen de réunir des capitaux réels et utiles ; en les créant, on a offert au jeu un nouvel appât ; les uns acquièrent une opulence scandaleuse, les autres subissent une ruine sans honneur ; le goût du travail sérieux disparaît et le chemin, tombé aux mains de quelques actionnaires qui sont riches sans lui, d'un grand nombre qui sont ruinés par lui, ne s'achève jamais.... Il nous aurait d'ailleurs paru désirable, continuait-il, que le Gouvernement choisît une ligne importante sur laquelle le corps savant qui est à sa disposition pût donner aux entreprises particulières une sorte de modèle de toutes les améliorations, de tous les perfectionnements qui manquent encore aux chemins de fer. »

Une discussion animée s'engagea sur ce rapport. Plusieurs orateurs appartenant aux diverses fractions de la Chambre, MM. Jaubert, Vivien, Duchâtel, se prononcèrent, comme la commission, en faveur de la construction des grandes lignes de chemins de fer par l'Etat. L'opinion de M. Thiers, alors absent, fut citée dans le même sens, et le Ministre des travaux publics ne fit lui-même aucune difficulté de déclarer qu'il vaudrait mieux sans doute que les grandes lignes de chemins de fer fussent construites par l'Etat et que celui-ci en devint propriétaire si ce système pouvait être favorablement accueilli par la Chambre, et si celle-ci était d'ailleurs disposée à accorder au gouvernement les fonds nécessaires. Les mêmes orateurs qui étaient les plus ardents à préconiser la nécessité de laisser à l'Etat l'exécution des grandes lignes de chemins de fer, étaient aussi, en effet, les premiers à reconnaître et à faire valoir les très graves inconvénients que pré-

senterait, dans l'état des finances publiques, l'application pratique de leur système.

A la suite de cette discussion, les chemins de fer à construire sans subvention furent seuls mis à l'ordre du jour de la Chambre, et on renvoya à l'année suivante les chemins de fer avec subvention. Dans l'intervalle des deux sessions, pour s'éclairer plus complètement encore sur un sujet si grave, le Ministre des travaux publics fit un voyage en Angleterre avec le dessein d'y approfondir par lui-même la question sous toutes ses faces, d'étudier les solutions qu'elle y avait reçues, les résultats que ces solutions y avaient produits, et les enseignements que la pratique y plaçait à côté des théories. A son retour en France, il institua sous sa présidence, une commission composée des hommes les plus compétents, pour examiner les divers systèmes et arrêter les bases des propositions que le gouvernement pourrait avoir à soumettre aux Chambres. Les délibérations de cette commission, dont les résolutions furent prises à l'unanimité, achevèrent d'affermir le Ministre dans ses préférences pour le système de l'établissement des chemins de fer, ou du moins des grandes lignes, par l'Etat, et il présenta à la Chambre des députés, le 15 février 1838, un vaste projet dans ce sens. Il s'agissait dans ce projet qui ne manquait ni de hardiesse ni d'éclat, de créer un réseau général, comprenant neuf lignes principales, avec un développement de onze cents lieues et une dépense de plus d'un milliard. La construction du réseau demeurait réservée à l'Etat, les lignes secondaires et les embranchements devaient être abandonnés à l'industrie privée. On retrouve dans l'exposé des motifs la plupart des idées qui, plus ou moins commentées, ont été, depuis lors, invoquées par les partisans de l'exécution des chemins de fer par l'Etat (1).

(1) « Chaque pays est obligé, disait cet exposé des motifs, de se soumettre aux conditions qui dérivent pour lui des circonstances dans lesquelles la nature l'a placé ; le territoire de la France offre une surface considérable. On ne peut aller d'une frontière à l'autre que par de longs trajets. Si l'on veut, (et l'intérêt de la France, l'intérêt du commerce, l'intérêt de l industrie, l'intérêt de la civilisation, le commandent impérieusement), si l'on veut que les points extrêmes communiquent entre eux, il faut que les grandes distances puissent être franchies à bon marché. Ce but serait évidemment manqué, la France resterait éternellement partagée en provinces qui n'auraient entre elles que de rares relations, la grande unité du pays, qu'il est si important d'établir, ne serait jamais obtenue, si l'on imposait des tarifs élevés sur les communications destinées à joindre entre elles les frontières du royaume. C'est ainsi que par la force même des choses le gouvernement est obligé de se charger lui-même des grandes routes de terre et de n'y exiger de péages que dans des cas exceptionnels, pour la construction de grands ouvrages d'art, par exemple. Mais supposez un instant qu'ainsi que cela se passe dans des pays voisins où les distances à parcourir sont d'une bien plus faible étendue, on grève en

SECTION III.

LES CONCESSIONS SANS SUBVENTION ET LEURS RÉSULTATS.

La grandeur et la hardiesse du projet ministériel effrayèrent les esprits timides du Parlement, et les ennemis politiques du cabinet, au

---

France de péages les grandes voies de terre qui communiquent du Midi au Nord ou de l'Ouest à l'Est et vous verrez sur-le-champ s'interrompre une foule de relations commerciales et industrielles que la franchise de nos routes rend aujourd'hui possibles, mais qui ne pourraient plus supporter la charge de la perception nouvelle qui leur serait imposée..... Nous le répétons, dans un grand territoire comme celui de la France, il faut que les grandes distances puissent être parcourues à bon marché, sous peine de rester infranchissables, sous peine d'isoler les unes des autres les diverses régions dont le royaume se compose, sous peine d'arrêter les échanges et les relations qui doivent élever notre pays à un si haut degré de prospérité.

« C'est à cette pensée que nous avons obéi, quand nous avons songé à établir un réseau de grandes lignes navigables et de grandes lignes de chemins de fer et à mettre à la charge de l'Etat l'exécution de ce réseau, laissant d'ailleurs à l'industrie privée et les lignes de second ordre et les lignes d'embranchement........

« D'ailleurs, de deux choses l'une : ou bien, et c'est là notre espoir, les nouvelles lignes seront productives d'un revenu important, et dans ce cas, si le Trésor en fait les frais, le Trésor en recueillera les profits ; ou bien elles ne doivent pas donner l'intérêt du capital qu'elles exigent et dans ce cas il serait certain à l'avance que les compagnies particulières ne parviendraient pas à en réaliser l'exécution qu'il importe cependant au plus haut degré d'accélérer. L'Etat, on le sait bien, n'a pas besoin, comme une association particulière, de rechercher dans les péages l'intérêt de son capital ; cet intérêt lui est rendu par mille voies indirectes, par la prospérité du pays, par l'augmentation de la valeur du sol, par les progrès du commerce et de l'industrie, par la multiplicité des échanges de toute espèce, et ce sont ces résultats si féconds que les chemins de fer ne manqueront pas de produire, indépendamment de l'influence qu'ils exerceront avant tout sur les rapports de la société et sur les progrès de la civilisation.

« Si la puissance de l'industrie privée, ajoutait enfin l'exposé des motifs, s'est plus d'une fois signalée par des opérations renfermées dans des limites plus ou moins restreintes, il est douteux qu'elle ne succombe pas quand il s'agira d'embrasser des spéculations qui exigent des capitaux aussi considérables. Les exemples sont là pour prouver que du moment qu'une entreprise excède une somme donnée les capitaux sérieux lui manquent. Sans doute, on engage l'affaire ; on l'élève sur des bases qui doivent un jour s'écrouler. On crée, on émet, on jette dans le public des actions qui, même dans les commencements, se négocient avec succès, mais qui ne tardent pas à tomber dans un discrédit complet. De là, des bouleversements de fortune, des malheurs privés sans nombre. Le gouvernement peut-il se décider à offrir à l'agiotage, à cette plaie de notre époque, des aliments nouveaux qui lui donneraient la plus déplorable activité et la plus effrayante extension ? »

moment où se préparait la fameuse coalition qui devait le renverser, exploitèrent habilement contre lui ces craintes. La chambre des députés, sur les conclusions de sa commission, rejeta le projet présenté par le gouvernement et se prononça formellement en faveur de l'exécution des chemins de fer par l'industrie privée. Elle décida que les compagnies solvables, toutes les fois qu'elles se présenteraient, devraient être préférées et obtenir la concession des travaux qu'elles demanderaient. La part faite à l'Etat, dans la construction des chemins de fer, devait se composer exclusivement des parties du territoire dans lesquelles des travaux seraient jugés utiles, mais où les compagnies ne se présenteraient pas.

Une des raisons invoquées au nom de la commission parlementaire, par M. François Arago, son rapporteur, en faveur du rejet pur et simple du projet ministériel, était d'ailleurs que l'art des chemins de fer étant encore dans l'enfance, il y aurait avantage à différer l'exécution de ces travaux, afin de profiter des perfectionnements qui se révélaient chaque jour chez les autres peuples. C'était condamner la France à l'immobilité absolue et vouloir attendre toujours, car le progrès de la science ne pouvait point s'arrêter. Aussi, toutes les fois que des compagnies se présentèrent, le Ministre des travaux publics qui désirait avant tout qu'on se mît sérieusement à l'œuvre ne crut pas devoir se refuser à des concessions qui pouvaient seules amener la solution de la question que réclamaient impérieusement les besoins du pays. Dans le cours de la même session de 1838, la chambre des députés fut donc saisie de plusieurs projets de loi portant concession, sans subvention, à des compagnies particulières, de divers chemins de fer, notamment des chemins de fer de Paris à Orléans, et de Paris à Rouen, au Havre et à Dieppe.

Mais l'expérience ne se chargea que trop de donner raison aux craintes qu'avait exprimées le gouvernement. Le principe de l'exécution des chemins de fer par l'industrie privée, au moyen des compagnies, que les adversaires du ministère venaient de faire proclamer, fut presque immédiatement entravé dans son application, par les difficultés pécuniaires que le Ministre avait prévues et dénoncées à la tribune. Mal organisées, en proie à l'agiotage, les compagnies concessionnaires offraient vainement leurs actions, laissaient leurs travaux inachevés, et sollicitaient la résiliation de leurs engagements. La France continuait ainsi à être vis-à-vis des autres nations dans l'état d'infériorité déplorable dont le Ministre des travaux publics aurait voulu la relever.

SECTION IV.

LE SYSTÈME FRANÇAIS.

Le ministère que présida M. Thiers du 1er mars au 29 octobre 1840 entreprit de remédier à cette situation. Le système de l'exécution des chemins de fer par l'Etat ayant été écarté par la chambre des députés, il s'agissait de suppléer à l'insuffisance des compagnies en leur venant en aide et en leur accordant une protection et un concours efficaces. Le gouvernement proposa à cet effet d'appliquer simultanément aux compagnies concessionnaires hors d'état de remplir leurs obligations différentes formes de subvention, et la Chambre des députés vota en conséquence, le 16 juin 1840, des prêts de plusieurs millions pour les chemins de fer de Strasbourg à Bâle et d'Andrezieux, une garantie d'intérêt de 4% à la compagnie de Paris à Orléans, et la construction par l'Etat des chemins de fer de Montpellier à Nîmes, de Lille et de Valenciennes à la frontière de Belgique. Mais, au 31 décembre 1841, il n'y avait encore que 571 kilomètres de chemins de fer en exploitation, rien n'était même commencé, ou seulement décidé pour la plupart des lignes principales, celles de Paris à la Belgique, de Paris à Lyon et à Marseille, de Paris à Strasbourg, d'Orléans à Nantes et à Bordeaux (1).

Le 7 février 1842, le ministère du 29 octobre présenta à la Chambre des députés un vaste projet de loi qui comprenait dans son ensemble la construction d'un réseau général de six grandes lignes de chemins de fer partant de Paris dans toutes les directions, et destinées à relier cette ville à la frontière de Belgique, au littoral de la Manche, à Strasbourg, à Marseille et à Cette, à Nantes, à Bordeaux. Ce projet fut encore étendu par la commission chargée de l'examiner et qui y ajouta les lignes de Bordeaux à Marseille, de la Méditerranée au Rhin, d'Orléans sur le centre de la France par Bourges et de Bordeaux à Bayonne. La Chambre s'étant prononcée en 1838 contre le monopole de l'Etat et une récente expérience ayant démontré l'impuissance de l'industrie privée, il ne pouvait être question quant au mode d'exé-

(1) La Prusse et l'Allemagne étaient déjà alors en possession de plusieurs grandes lignes. La Belgique sur son petit territoire avait plus de cent lieues de chemins de fer, les Etats-Unis en avaient plus de douze cents, l'Angleterre plus de six cents. (Rapport à la Chambre des députés de M. Gustave de Beaumont, au mois de juin 1840.)

cution, ni de tout réserver à l'Etat, ni de tout remettre aux compagnies. Le système proposé fut un système mixte qui associait les forces de l'Etat et celles de l'industrie privée, qui combinait l'action du premier et celle des compagnies. L'Etat prenait à sa charge les acquisitions de terrain, les terrassements, les ouvrages d'art et stations et devenait propriétaire de la ligne. Quant aux compagnies, elles étaient admises à prendre à bail l'exploitation, sous la charge pour elles de poser les rails, de fournir le matériel et de pourvoir aux frais d'exploitation et d'entretien. Les baux, soumis à l'approbation du législateur, devaient déterminer la durée et les conditions de l'exploitation, ainsi que les tarifs des transports. La part la plus considérable dans la construction des lignes de chemins de fer était ainsi réservée à l'Etat, c'était la conséquence naturelle du discrédit dans lequel les compagnies étaient alors tombées.

Les propositions du gouvernement furent en principe adoptées par la Chambre. Toutefois, les partisans de l'industrie privée firent prévaloir un amendement aux termes duquel les lignes comprises dans le projet, mais non immédiatement exécutées « pourraient être concédées à l'industrie privée en vertu de lois spéciales et aux conditions qui seraient alors déterminées ». Les compagnies ne devaient pas tarder à profiter de cette disposition pour obtenir dans la construction des grandes lignes, une part beaucoup plus large que celle qu'on songeait à leur accorder en 1842. On continua néanmoins à demeurer fidèle, ou plutôt on revint toujours au régime mixte inauguré en 1842, à ce concours des deux forces de l'Etat et de l'initiative privée qui constitue ce qu'on peut appeler en quelque sorte le système français parce qu'il appartient en propre à notre pays, où il est resté exclusivement en vigueur jusqu'à la loi du 18 mai 1878, qui a adopté pour plusieurs lignes le régime de l'exécution par l'Etat.

CHAPITRE II.

DU RÉGIME ACTUEL DES CHEMINS DE FER.

SECTION I.

DE L'EXPLOITATION ET DE LA CONSTRUCTION DES CHEMINS DE FER.

Au lieu d'être abandonnées comme en Angleterre et aux Etats-Unis à l'industrie privée, la construction et l'exploitation des chemins de fer

sont donc essentiellement considérées dans notre pays comme des travaux publics qui intéressent directement l'Etat, et que l'Etat exécute lui-même ou pour l'exécution desquels il s'associe des concessionnaires. Ces concessionnaires sont ordinairement des compagnies, c'est-à-dire des sociétés anonymes de capitaux divisés en actions, qui sont en outre autorisées à emprunter sous forme d'obligations remboursables par voie de tirage au sort avec une prime de remboursement.

La concession a lieu soit directement et de gré à gré, soit par adjudication. Mises par l'effet de la concession au lieu et place de l'Etat, substituées aux droits qui lui appartiennent, investies notamment, pour un temps déterminé, de la faculté d'exiger de ceux qui profiteront des travaux accomplis, certaines redevances, les compagnies concessionnaires, en échange des avantages qui leur sont ainsi conférés, sont chargées en tout ou en partie de l'exécution des travaux. Suivant les circonstances et les conditions de la concession, telles qu'elles sont fixées par le cahier des charges, elles sont quelquefois obligées de construire la voie en recourant, au besoin, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, et de l'exploiter à leurs frais. Tantôt l'Etat se charge de faire les chaussées et elles sont alors seulement tenues de poser les rails et d'exploiter. D'autrefois, pour se décharger de la construction de la voie, l'Etat leur accorde seulement une subvention en argent ou en garantie d'intérêts.

Essentiellement temporaire, la concession est faite pour une durée qui peut varier, mais qui ne saurait excéder dans aucun cas quatre vingt-dix-neuf ans, terme maximum assigné à la durée des baux par la loi des 18-29 décembre 1790, art. 1. A l'expiration de la concession, l'Etat reprend le chemin qui n'a pas cessé de lui appartenir et de faire partie du domaine public ; le matériel de la voie lui est attribué au prix qui est fixé par une estimation.

SECTION II.

DES DIFFÉRENTES CLASSES DE CHEMINS DE FER.

On distingue des chemins de fer *d'intérêt général*, des chemins de fer *d'intérêt local*, et des chemins de fer *industriels*.

Les chemins de fer d'intérêt local, aujourd'hui régis par la loi du 11 juin 1880, et les décrets réglementaires des 18 mai, 6 août 1881, 20 mars 1882 et 23 décembre 1883, sont établis par les départements et les communes. Ils font partie du domaine public départemental ou communal.

L'Etat peut leur accorder des subventions.

Le Conseil général pour le département, et le Conseil municipal pour la commune, arrêtent la direction de ces chemins et toutes les autres conditions relatives à leur construction et à leur exploitation. Mais, dans tous les cas, une loi est nécessaire pour l'établissement d'un chemin de fer, qu'il s'agisse d'un chemin de fer d'intérêt général ou d'intérêt local, ou même d'un simple chemin de fer industriel. Il n'y a d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne les embranchements ayant moins de vingt kilomètres.

Les chemins de fer industriels sont ceux qui sont établis principalement pour des exploitations privées de mines, de carrières ou autres grands établissements industriels. (Loi du 11 juin 1880, art. 1, 2, 13 à 17. Loi du 27 juillet 1870.)

SECTION III.

DE LA POLICE DES CHEMINS DE FER.

Tous les chemins de fer sont soumis sans distinction au régime de la grande voirie ainsi qu'à la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Le titre II de cette loi importante grève les propriétés riveraines des chemins de fer des servitudes d'utilité publique qui ont été établies pour les routes, et de plusieurs autres servitudes spéciales. Les infractions aux règles qu'il contient constitueraient des contraventions de grande voirie qui seraient réprimées par les Conseils de préfecture, conformément aux articles 9 et 11. Il en serait de même des contraventions de voirie, prévues par le titre II articles 12 à 15, et qui pourraient être commises par les concessionnaires ou fermiers de chemins de fer à l'égard des autres voies publiques.

Quant aux crimes et délits contre la sécurité des personnes, qui sont compris sous le titre III et dernier de cette loi intitulé : « Des mesures relatives à la sûreté de la circulation sur les chemins de fer », ils devraient être, conformément au droit commun, déférés aux tribunaux judiciaires, seuls compétents en cette matière.

Au reste, l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 frappe de véritables peines correctionnelles, les simples contraventions qui pourraient être commises, soit contre les règlements d'administration publique rendus sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer, soit même contre les arrêtés qui seraient pris par les préfets, sous l'approbation du ministre des travaux publics, pour assurer l'exécution de ces règlements.

Il est plusieurs règles spéciales aux chemins de fer d'intérêt local et aux chemins de fer industriels. C'est ainsi notamment, qu'à l'égard de ces chemins de fer, le préfet est autorisé, par dérogation aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845, à dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie de la voie ferrée ; il peut également dispenser de poser des barrières au croisement des chemins peu fréquentés. (Loi du 11 juin 1880, art. 20, 22.)

Un grand nombre de chemins de fer d'intérêt local ont été d'ailleurs incorporés dans le réseau d'intérêt général par suite du vaste programme de travaux publics qui fut voté en 1878.

Titre IV.

Les tramways.

Les tramways sont régis par la loi du 11 juin 1880 qui s'occupe à la fois de ces moyens de transport et des chemins de fer d'intérêt local.

Le tramway est une voie ferrée à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques, qui laisse à la voie publique, sur laquelle il est établi, sa destination, soit pour la circulation des voitures ordinaires et des piétons (tramway à rails plats), soit pour la circulation des piétons seulement (tramway à rails saillants). (art. 26.)

L'Etat, le département, la commune peuvent autoriser l'établissement d'un tramway sur les voies dépendant de leur domaine public. Sur les chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, et lorsque la voie ferrée est destinée à s'étendre sur le territoire de plusieurs communes, la concession doit émaner du conseil général. (art. 27.)

Dans tous les cas, l'utilité publique doit être déclarée, et l'exécution autorisée, par un décret rendu en Conseil d'Etat. (art. 29).

L'expropriation, s'il y a lieu, s'opère comme en matière de chemins vicinaux, à moins qu'elle n'ait pour objet la rectification d'une route, auquel cas il faudrait appliquer les règles relatives aux routes. (art. 31.)

La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer est en partie applicable aux tramways. (art. 37.)

Titre V.

Des cours d'eau navigables ou flottables.

Affectées naturellement ou artificiellement comme voies de navigation au transport des voyageurs ou des marchandises, les rivières *navigables* ou *flottables* constituent des dépendances de la voirie et du domaine public, et c'est à l'administration gardienne de ce domaine et préposée à sa conservation qu'il appartient de rendre, dans l'intérêt général, à l'égard des cours d'eau qui en sont susceptibles, *des déclarations de navigabilité* et de prendre, par l'organe des préfets, *des arrêtés de délimitation* ayant pour objet d'en fixer la largeur.

Mais, de même que les déclarations de navigabilité ne font que constater le fait naturel constitutif de la domanialité publique, les arrêtés de délimitation ne peuvent que reconnaître les véritables limites du lit du fleuve, c'est-à-dire toute la surface couverte par les plus hautes eaux navigables avant tout débordement. (Cons. d'Et., 27 février 1862.) S'ils empiétaient sur les propriétés riveraines, même en vue des besoins de la navigation, ces arrêtés pourraient être déférés au Conseil d'Etat et annulés pour excès de pouvoir. La Cour de Cassation et le tribunal des conflits décident d'ailleurs que le droit de se pourvoir ainsi devant le Conseil d'Etat, n'est pas exclusif de la compétence de l'autorité judiciaire, non sans doute pour connaître d'une action tendant à l'annulation de l'arrêté de délimitation et à la remise en possession effective du demandeur dépossédé, mais pour constater son droit à une indemnité.

Les cours d'eau ne sont considérés comme flottables, et à ce titre classés parmi les dépendances du domaine public, qu'autant qu'ils peuvent transporter des radeaux et trains de bois. Les rivières qui ne transportent que des morceaux de bois isolés livrés au courant de l'eau, et que, pour ce motif, on appelle flottables à bûches perdues, ne sont pas, malgré leur dénomination, des rivières flottables, elles ne font pas partie du domaine public fluvial.

A titre de dépendances de la grande voirie, les fleuves, les rivières navigables ou flottables, les canaux de navigation, ports, havres et rades de commerce sont soumis au même régime. Le décret du 10 avril 1812 sur la police des canaux, fleuves, ports maritimes et de commerce leur applique formellement le principe d'aprés lequel c'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour connaître des contraventions commises en matière de grande voirie, soit que ces contraventions affectent l'état matériel de la voie, soit qu'elles empêchent la libre circulation.

Titre VI.

Les Postes et télégraphes.

CHAPITRE I.

LES POSTES.

SECTION I.

LES POSTES DANS LE PASSÉ.

Le service régulier des postes est nécessaire à l'Etat, comme moyen d'assurer ses communications avec les différentes parties du territoire et aussi avec l'étranger. L'Empire romain avait organisé ce service avec une admirable puissance, sur les grandes voies militaires qui sillonnaient dans toutes les directions son vaste territoire. Des relais disposés avec art de distance en distance permettaient de franchir en quelques jours des espaces considérables, et de se rendre de Rome la capitale aux frontières les plus éloignées. Mais ces puissants moyens de transports furent exclusivement réservés aux fonctionnaires publics, et aux besoins de l'administration; il fallait pour s'en servir une autorisation de l'Empereur ou du ministre de la police. Ainsi se trouvait concentré entre les mains de quelques personnes réputées sûres, spécialement des agents de la police, le seul instrument rapide de locomotion qui existât alors. Il n'avait point été mis à la disposition des particuliers.

Au Moyen Age, le service des postes fut d'abord abandonné aux entreprises de l'industrie privée, qui se préoccupa spécialement de faciliter par ce moyen les transactions commerciales. Mais, avec Louis XI, on vit apparaître les postes en France comme une institution d'ordre public et d'intérêt général, et c'est avec ce nouveau caractére qu'elles passérent de notre pays dans les autres nations de l'Europe.

SECTION II.

DU MONOPOLE DES POSTES.

C'est avec raison que pour assurer d'une manière efficace la rapide et sûre transmission des dépêches, l'Etat s'est réservé le monopole des postes. Il peut, en effet, mieux que personne, grâce aux ressources dont il dispose, pourvoir à ce service et en étendre le bienfait à tous. Il se préoccupera moins des profits qu'il peut retirer de cette industrie que de l'intérêt général, et à la différence des particuliers qui ne se chargeraient du transport des dépêches que sur les grandes lignes, c'est-à-dire sur celles qui sont productives, il ira jusque dans les localités les plus éloignées et le plus infime village satisfaire aux besoins de tous. Tout en s'efforçant de rendre autant que possible l'administration des postes profitable au trésor public, il se proposera surtout les avantages de toute nature, d'ordre matériel ou moral, qui résultent pour un pays de la facilité et de la promptitude des communications par lettres.

Le monopole des postes que s'attribue l'Etat est ainsi une condition essentielle de leur fonctionnement régulier. Les bénéfices qu'il lui procure sont une ressource pour le trésor public, mais ils servent surtout à l'indemniser des frais et dépenses occasionnés par ce service public. Aussi ce monopole est-il très ancien. Deux arrêts du Conseil des 18 juin et 29 novembre 1681 le garantissaient déjà ; ils furent confirmés par l'Assemblée Constituante et par un arrêté consulaire du 27 prairial an IX. (Loi du 26 août 1790 art. 4).

SECTION III.

L'ORGANISATION DU SERVICE DES POSTES.

En conséquence du monopole que l'Etat s'est réservé, il est défendu aux entrepreneurs de voitures libres et à toute personne étrangère au service des postes de s'immiscer dans le transport des lettres et autres objets manuscrits, que ces objets soient cachetés ou non cachetés, qu'ils circulent à découvert ou soient renfermés dans des sacs, boîtes, paquets ou colis, sous peine d'une amende de 150 à 300 francs et, en cas de récidive, de 300 à 3000 francs.

La rigueur de cette disposition qui interdit même le transport tout accidentel des lettres, dépêches et manuscrits, a été critiquée. Des tarifs convenablement réduits doivent suffire, a-t-on dit, à protéger l'administration contre toute concurrence occulte sérieuse.

Le transport des journaux et imprimés, celui des échantillons et la transmission de l'argent, des valeurs et autres objets précieux, sous forme d'articles d'or ou d'argent, sont aussi, mais sans monopole et sans privilége exclusif, dans les attributions de l'administration des postes. Il était de l'intérêt de tous que l'Etat se chargeât également de ce service et ne l'abandonnât pas purement et simplement à l'industrie privée.

La transmission à destination de ces différents objets par la poste donne lieu à la perception d'une taxe qui s'acquitte, en principe, au moyen de l'affranchissement préalable par les timbres-poste.

L'usage, la vente ou la tentative de vente d'un timbre-poste ayant déjà servi seraient punis d'une amende de 50 à 1000 francs. En cas de récidive, l'amende serait double, et il y aurait lieu, en outre, à un emprisonnement de cinq jours à un mois. (Loi du 16 octobre 1849. Loi du 20 mai 1854).

Les imprimés, les papiers d'affaires et les échantillons étant soumis, lorsqu'ils sont affranchis, à des taxes notablement inférieures à la taxe des lettres, il est défendu, sous peine d'une amende de 150 à 300 francs, d'insérer dans l'envoi qui en est fait aucune note ou lettre pouvant tenir lieu de correspondance.

Il est également interdit sous peine d'une amende de 50 à 500 francs d'insérer dans une lettre ordinaire : 1° de l'argent, des bijoux et autres effets précieux ; 2° des valeurs payables au porteur autres que les timbres-poste et telles que billets de banque ou bons, coupons de dividendes et d'intérêts, le transport par la poste de ces différents objets étant assujetti à des taxes et à des conditions particulières. (Loi du 4 juin 1859. Loi du 25 janvier 1873).

Les attributions de l'administration des postes ont reçu, récemment, une extension considérable. Elle se charge, à certaines conditions, du recouvrement des effets de commerce. (Lois du 7 avril 1879 et du 17 juillet 1880).

Ses agents servent en outre d'intermédiaires pour les caisses d'épargnes. Ils reçoivent les fonds des déposants et remboursent les sommes dont le retrait est demandé. Ce service est celui de la *Caisse d'épargne postale* qu'a organisée la loi du 9 avril 1881.

SECTION IV.

LES CONVENTIONS POSTALES.

Des conventions internationales intervenues entre les différents pays tendent de plus en plus à organiser d'une manière uniforme dans

le monde entier le service des postes, à réduire les taxes et à les soumettre à des tarifs identiques. Signalons notamment la convention de l'Union postale universelle signée à Paris le 1er juin 1878, entre tous les Etats de l'Europe sans exception, ceux de l'Amérique du Nord, la plupart des Etats de l'Amérique du Centre, de l'Amérique du Sud, de l'Afrique et de l'Asie, les colonies françaises, espagnoles et néerlandaises de l'Océanie. Depuis cette époque la France n'a pas cessé d'étendre par de nouvelles conventions son service postal.

CHAPITRE II.

DES TÉLÉGRAPHES.

Ce qui est vrai du service des postes, l'est aussi du service des télégraphes. Il n'est pas seulement pour l'Etat un moyen de gouvernement, une matière à impôt, il faut surtout l'envisager comme une institution d'utilité publique destinée à rapprocher les particuliers et à servir leurs intérêts.

Etablis à l'origine pour le service exclusif des pouvoirs publics, les télégraphes n'ont pas tardé à être mis également à la disposition des particuliers. Mais l'intérêt public exige qu'ils restent comme la poste aux lettres un monopole de l'Etat.

Le secret des dépêches confiées au service télégraphique est garanti en ce sens qu'elles ne doivent être communiquées qu'au destinataire. Mais il va sans dire que ces dépêches peuvent être saisies, comme les lettres, par l'autorité légitime, dans les cas déterminés par la loi.

Il y a un service télégraphique international dont les conditions et le tarif sont arrêtés par voie diplomatique dans des conférences où prennent place les délégués des puissances contractantes. La tendance générale des Etats de l'Europe s'accuse aujourd'hui nettement dans le sens de l'unité des taxes télégraphiques ou postales. C'est pour réaliser en partie cette tendance et favoriser son développement que la loi du 21 mars 1878 a fixé chez nous à cinq centimes par mot, sans qu'il puisse être toutefois inférieur à cinquante centimes, le prix de la dépêche télégraphique, *quelle que soit sa destination.*

Plusieurs conventions télégraphiques intervenues entre la France et d'autres pays ont étendu le système de la taxe par mot aux dépêches adressées de France à l'étranger et réciproquement.

L'année 1878 marque d'ailleurs la date d'une réforme importante et d'une transformation presque complète dans le service des postes et télégraphes. Après avoir été longtemps séparés, ces deux services furent en effet alors réunis, et, sous la réserve de ce qui est relatif à la construction des lignes télégraphiques, ils ont aujourd'hui les mêmes agents et les mêmes locaux.

On a aussi institué pour les postes et télégraphes un ministère spécial.

LIVRE VII

LES TRAVAUX PUBLICS.

Tous les travaux entrepris dans un but d'utilité générale et publique, que ce soit l'Etat, le département, la commune, un établissement public ou les intéressés eux-mêmes réunis en association syndicale autorisée qui en fassent les frais, qu'ils se rapportent au domaine public ou au domaine privé, constituent, à proprement parler, des travaux publics. Des travaux faits dans un simple intérêt de conservation ou d'amélioration du domaine privé de l'Etat, des départements, des communes ou des établissements publics, en dehors des exigences réelles de l'utilité commune et des services publics, n'auraient point, au contraire, ce caractère.

La législation sur les travaux publics, envisagée dans son ensemble, embrasse donc plusieurs parties qui nous sont déjà connues : la voirie, le régime des eaux, l'exploitation des mines, le desséchement des marais, d'autres encore. Nous nous bornerons à traiter ici de l'exécution des travaux publics, en général, et de l'expropriation pour cause d'utilité publique que nécessite souvent préalablement cette exécution.

Titre I.

De l'exécution des travaux publics.

CHAPITRE I.

DES DIFFÉRENTS MODES D'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS.

On distingue plusieurs modes d'exécution des travaux publics parmi lesquels nous devons surtout signaler *la concession* et *le marché ou entreprise.*

SECTION I.

DE LA CONCESSION.

Il y a concession, lorsqu'une ou plusieurs personnes, ordinairement une compagnie, ont été substituées aux droits de l'administration relativement à certains travaux. En échange de l'obligation qu'il contracte d'exécuter ces travaux, le concessionnaire reçoit la faculté d'exercer pendant un temps plus ou moins long, qui peut aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, tous les droits du concédant et de percevoir notamment les péages auxquels pourra donner lieu l'exploitation des ouvrages concédés. Les conditions propres de chaque concession sont d'ailleurs écrites dans les clauses du cahier des charges sur lequel elle intervient, soit de gré à gré, soit par adjudication.

Au reste, alors même que la concession est faite par adjudication, l'administration possède toujours le droit de restreindre, même arbitrairement, le nombre des concurrents. Il est, en effet, de principe que la concession est essentiellement faite en vue des garanties personnelles qu'offre le concessionnaire.

C'est notamment à ce point de vue que le contrat de concession diffère de l'entreprise ou marché de travaux publics. A l'égard de ce der-

nier, l'administration ne peut, en effet, refuser aucun des concurrents qui réunissent les conditions requises.

D'autre part, tandis que le marché de travaux publics est à proprement parler un louage d'industrie qui suppose essentiellement un prix, la concession, au contraire, est en quelque sorte, un contrat innommé, d'une nature spéciale, et qui peut se prêter aux combinaisons les plus variées.

SECTION II.

DU MARCHÉ DE TRAVAUX PUBLICS.

I. *De la nature et des formes du marché de travaux publics.*

Dans le marché de travaux publics un entrepreneur s'engage, vis-à-vis de l'administration, moyennant un prix convenu, à exécuter un travail déterminé.

Les marchés de travaux publics doivent être, en principe, conclus par voie d'adjudication, avec publicité, concurrence et au rabais. Ils ne peuvent être passés à l'amiable, de gré à gré, que dans certains cas exceptionnels déterminés par l'ordonnance du 4 décembre 1836 relative aux formalités à suivre dans les marchés passés au nom du gouvernement. Les dispositions de cette ordonnance ont été d'ailleurs reproduites dans le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

II. *Du devis ou cahier des charges.*

Les marchés de travaux publics, qu'ils prennent la forme d'une adjudication ou celle d'une convention amiable, se font sur *un devis* ou *cahier des charges* qui règle les conditions propres de chaque marché.

Il existe d'ailleurs, en principe, pour chaque ordre de travaux publics, *un cahier des clauses et conditions générales* qui doivent être imposées à tous les entrepreneurs d'ouvrages de même nature. Ces cahiers sont arrêtés par les soins de l'administration. Tels sont le cahier fixé pour les travaux des ponts et chaussées par un arrêté du ministre des travaux publics en date du 16 novembre 1866, les cahiers analogues pour les travaux des bâtiments civils, du génie militaire, le cahier des travaux publics départementaux, celui des chemins vicinaux.

A défaut d'un cahier de clauses ou conditions générales qui puisse

s'appliquer directement à l'objet de l'entreprise, on y supplée par le devis ou cahier des charges, et, à cet effet, on insère dans ce dernier, au lieu et place d'un simple renvoi au cahier des clauses et conditions générales, telle ou telle disposition particulière. Le plus souvent ces dispositions particulières seront d'ailleurs empruntées, en tout ou en partie, à l'un ou à l'autre des cahiers généraux. Quelquefois même on se bornera à renvoyer aux articles des cahiers en vigueur.

III. *Des obligations de l'adjudicataire.*

Pour se présenter utilement à l'adjudication, les concurrents doivent justifier de leur capacité par un certificat délivré depuis moins de trois ans par un ingénieur ou un architecte. Ils doivent en outre fournir un cautionnement. Par exception, le certificat de capacité n'est pas exigé pour certains travaux. Mais, dans tous les cas, l'adjudication ne devient définitive qu'autant qu'elle a été approuvée par l'autorité compétente. A défaut d'approbation, elle reste sans effet, et l'adjudicataire ne peut prétendre à aucune indemnité.

En dehors des clauses et conditions écrites dans le cahier des charges, l'entrepreneur adjudicataire est encore soumis aux règles qui dérivent de la nature même de son contrat et auxquelles il n'a pas été expressément dérogé.

C'est ainsi notamment qu'il ne peut pas se substituer un cessionnaire sans l'agrément de l'administration. Véritable louage d'industrie, le marché de travaux publics établit, en effet, comme ce dernier contrat, entre les contractants, un rapport d'obligation purement personnel et qui repose essentiellement sur la considération de la capacité de l'ouvrier. Substituer un véritable cessionnaire au lieu et place de ce dernier serait donc contraire à la confiance qui est la base du contrat d'adjudication.

D'autre part, l'entrepreneur ne peut apporter aucun changement aux plans et devis des travaux publics qu'il exécute, sans un ordre écrit de l'ingénieur qui dirige ces travaux. (art. 1793 Cod. civ.).

IV. *De la mise en régie.*

L'inaccomplissement des obligations dont l'entrepreneur est tenu donnerait lieu contre lui, soit à une demande en indemnité, soit à la résiliation du contrat. Il pourrait aussi motiver ce qu'on appelle *la mi-*

se en régie. Des travaux sont mis en régie, lorsque l'administration, au lieu de les concéder à un entrepreneur moyennant un prix convenu, les fait exécuter directement. Après avoir mis, par un arrêté, l'entrepreneur en demeure de remplir ses engagements, le préfet, si l'entrepreneur n'obéissait pas à cette injonction, prescrirait, à l'expiration d'un délai qui ne peut être moindre de dix jours, l'établissement de la régie.

Les frais de la régie sont à la charge de l'entrepreneur. Si la dépense qu'elle occasionne est supérieure au prix d'adjudication, c'est l'entrepreneur qui supporte la différence. Dans le cas où elle serait inférieure, le bénéfice serait pour l'administration et non pour ce dernier.

Pour faire cesser la régie, l'entrepreneur doit établir qu'il est en possession des moyens nécessaires pour remplir ses obligations et conduire les travaux à bonne fin.

V. *De la réception des travaux.*

Des acomptes sur le prix peuvent être payés à l'entrepreneur dans le cours des travaux jusqu'à concurrence des neuf dixièmes de ce prix. Le dernier dixième ne doit être versé qu'après la réception définitive.

Aussitôt que les travaux sont terminés, il est, en effet, procédé par les ingénieurs à leur réception provisoire. Mais la réception définitive ne peut avoir lieu qu'à l'expiration du délai de garantie qui est de six mois ou d'un an selon la nature des travaux et qui court de la réception provisoire. Pendant ce délai, l'entretien des travaux reste à la charge de l'entrepreneur. Si des vices de construction étaient constatés, celui-ci serait tenu d'y remédier avant de recevoir son prix et le remboursement de son cautionnement, sans préjudice d'ailleurs de la responsabilité décennale édictée contre les entrepreneurs et architectes par les acticles 1792 et 2270 du Cod. civ. (Règlement du 16 novembre 1866, art. 17.)

CHAPITRE II.

DU CONTENTIEUX DES TRAVAUX PUBLICS.

SECTION I.

DES JURIDICTIONS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS.

Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII art. 4 § 2, c'est, en raison de l'intérêt qui s'attache à un bonne confection des travaux publics et suivant des traditions qui remontent à l'ancien droit lui-même, à la juridiction administrative et aux Conseils de préfecture qu'il appartient de statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration « concernant *le sens* ou *l'exécution* des clauses de leurs marchés. »

A ce point de vue, on considère comme des marchés de travaux publics du ressort des Conseils de préfecture, les conventions par lesquelles les particuliers s'engagent à concourir par une subvention en argent à l'exécution d'une entreprise d'utilité publique. S'il s'agissait d'une cession gratuite de terrain, au contraire, l'autorité judiciaire de droit commun serait seule compétente.

Au reste, il importe de le remarquer, ce n'est qu'autant que l'administration est elle-même en cause et que le débat s'élève entre elle et un entrepreneur, architecte ou ingénieur, que le Conseil de préfecture est compétent. L'affaire devrait être portée devant les tribunaux ordinaires, s'il s'agissait d'un procès entre une compagnie concessionnaire de travaux publics et son entrepreneur, ou entre un entrepreneur et ses sous-traitants.

C'est encore, suivant la même loi du 28 pluviôse an VIII art. 4 § 4, au Conseil de préfecture qu'il appartient de prononcer « sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages. »

SECTION II.

DES TORTS ET DOMMAGES CAUSÉS PAR L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS.

De même, c'est aussi le Conseil de préfecture qui est compétent pour connaître des réclamations des particuliers qui se plaignent des *torts* et *dommages* qu'ont pu leur causer les travaux publics, tant par le fait de l'administration et de ses agents, que par celui des concessionnaires, entrepreneurs, sous-traitants ou ouvriers. (Même loi, même article § 3. Loi du 29 décembre 1892, sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.)

Il n'y a d'ailleurs, à cet égard, aucune différence à établir entre *les dommages temporaires* et *les dommages permanents*. Ceux-ci impliquent sans doute pour la propriété qui en est atteinte un amoindrissement définitif des avantages qu'elle devrait procurer et une restriction perpétuelle aux droits qui en découlent, mais il n'y a pas en réalité de dépossession matérielle et cela suffit pour que l'autorité judiciaire de droit commun n'ait pas à intervenir comme elle le devrait en matière d'expropriation.

On ne doit pas non plus distinguer, malgré la divergence qui s'est produite sur ce point dans la jurisprudence, entre les préjudices causés à la propriété et les torts éprouvés dans leurs personnes par les individus tués ou blessés par suite d'accidents imputables à l'imprudence, ou à la négligence, des agents de l'administration, de l'entrepreneur ou de ses ouvriers. Les uns et les autres sont de la compétence de la juridiction administrative, suivant une décision du tribunal des conflits du 8 juillet 1881. Cette décision, nous devons du reste le remarquer, avait été précédée par deux décisions rendues en sens contraire par le même tribunal, les 7 mars 1874 et 23 novembre 1880.

Qu'il soit permanent ou temporaire, qu'il atteigne les personnes ou les choses, le dommage causé ne peut du reste donner lieu à une indemnité qu'autant qu'il est *direct* et *matériel*. Il faut que le travail public en ait été la cause directe et non pas seulement l'occasion, il doit être en outre facilement appréciable en argent. Ces règles ne sont d'ailleurs, en cette matière, que l'application du droit commun.

Suivant une disposition de la loi du 16 septembre 1807, art. 54, qui a été reproduite par la loi récente du 29 décembre 1892, art. 14, le Conseil de préfecture est autorisé à compenser, jusqu'à due concurrence, le dommage et la plus-value résultant des travaux, lorsque ces travaux sont à la fois pour la même propriété, sous des rapports diffé-

rents, une cause immédiate et spéciale d'amoindrissement et d'amélioration.

Bien plus, si, sans détériorer en aucune manière la propriété privée, l'exécution des travaux publics avait pour conséquence d'en augmenter la valeur, l'administration pourrait encore, dans certains cas déterminés par la loi, réclamer aux propriétaires par voie d'action une indemnité de plus-value. (Loi du 16 septembre 1807 art. 30 à 33).

Titre II.

De l'expropriation pour cause d'utilité publique.

CHAPITRE I.

DE L'INVIOLABILITÉ DE LA PROPRIÉTÉ DANS LE PASSÉ.

SECTION I.

LE DROIT ROMAIN ET L'ANCIEN DROIT.

Comme la personnalité humaine dont elle est une émanation et la légitime conquête (1), la propriété doit être inviolable et sacrée. Nul ne peut y porter atteinte, le législateur lui-même est tenu de la respecter. L'inviolabilité de la propriété est ainsi un principe supérieur de droit naturel qui s'impose à tous; c'est en elle que se trouvent le plus ferme appui et la meilleure garantie de l'indépendance individuelle.

Mais, comme la société possède le droit incontestable d'exiger de ses membres, dans l'intérêt de tous, certains sacrifices, nos lois ont admis qu'un propriétaire peut être contraint de céder sa propriété, moyennant une juste et préalable indemnité, lorsque l'utilité publique légalement constatée l'exige évidemment. Sans cette expropriation pour cause d'utilité publique, les entreprises de travaux publics les plus fécondes en heureux résultats seraient souvent irréalisables. Aussi, sous une forme ou sous une autre, cette institution a-t-elle existé, on peut l'affirmer sans crainte, chez tous les peuples.

Le droit public romain reconnaissait à l'Empereur un pouvoir souverain, absolu et sans limites. La volonté de César avait force de loi, suivant cette formule énergique : « *quod principi placuit legis habet*

(1) Tome I, p. 182.

vigorem» (Inst. Liv. I. Tit. II, § 6). Sous un pareil régime, on le conçoit sans peine, l'inviolabilité de la propriété privée ne pouvait pas être un obstacle insurmontable à l'exécution des volontés impériales. Des textes assez nombreux du droit romain parlent néanmoins d'indemnités en argent ou en nature accordées à des propriétaires expropriés.

Les légistes réussirent à faire prévaloir dans notre ancien droit public les principes du droit césarien des Romains. Ils attribuèrent au roi tous les pouvoirs des Césars, suivant cette maxime qui n'est que la traduction exacte de celle des Institutes : « ce qu'il plaît à faire au roi doit être tenu pour loi. » En vertu de son souverain et absolu pouvoir, le roi pouvait donc faire céder la propriété privée et exproprier ses sujets pour cause d'utilité publique, sans qu'aucune limite constitutionnelle restreignît, en principe, ses droits à cet égard. On appelait, à la fin de l'ancien régime, *retrait d'utilité publique* l'acte par lequel le roi enlevait ainsi à un propriétaire le droit de propriété que celui-ci était censé tenir d'une concession royale. On avait, en effet, imaginé de dire que le roi n'était pas seulement le souverain, mais qu'il avait aussi la propriété éminente de toutes les terres de son royaume et qu'ainsi de simples particuliers ne pouvaient posséder sur ces terres que des droits dérivés et émanés du sien.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs, la règle de l'indemnité préalable fut souvent proclamée par les édits royaux qui autorisaient, suivant les circonstances, l'expropriation pour utilité publique. Mais on vit trop souvent les intendants pendant le cours des XVIIe et XVIIIe siècles n'accorder que des indemnités dérisoires aux propriétaires qu'ils expropriaient pour la construction de ces belles routes, alignées à perte de vue, qui étaient destinées à relier Paris aux capitales des provinces, et dont ils dotèrent la France. Aussi de nombreuses réclamations s'élevèrent-elles contre cet état de chose.

SECTION II.

LE DROIT INTERMÉDIAIRE ET LE CODE CIVIL.

Les cahiers des Etats Généraux de 1789 réclamèrent de sérieuses garanties en faveur de l'inviolabilité de la propriété, et ce fut pour faire droit à ces réclamations qu'on écrivit dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 17, que la propriété étant inviolable et sacrée, nul ne pouvait en être privé si ce n'est lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exigeait évidemment et sous

la condition d'une juste et préalable indemnité. La Constitution de 1793, celle de l'an III consacrèrent le même principe. On ne trouve, au contraire, aucune disposition analogue dans la Constitution de l'an VIII. L'inviolabilité de la propriété cessa ainsi d'être une règle de droit constitutionnel s'imposant au législateur lui-même. On crut faire assez pour ce principe en l'inscrivant dans le Code civil avec une modification notable : « Nul, dit l'article 545 de ce Code, ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'*utilité publique*, et moyennant une juste et préalable indemnité. » L'expropriation qui n'avait été autorisée jusque là qu'en cas d'entreprise essentielle, nécessaire à la chose publique, devait l'être désormais pour simple raison d'utilité publique. Cette extension du droit d'expropriation au cas d'utilité publique, n'était pas, il faut le reconnaître, sans dangers, sous l'empire d'une législation qui laissait au Gouvernement lui-même le soin de déclarer, avec un pouvoir discrétionnaire, l'utilité publique.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII qui précéda le Code civil, la déclaration d'utilité publique résultait, en effet, dans tous les cas, du décret du chef du pouvoir exécutif autorisant les travaux. L'expropriation et la dépossession des propriétaires s'opéraient par le seul fait de cette autorisation des travaux. L'administration déterminait les parcelles expropriées et le Conseil de préfecture fixait l'indemnité. (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4.)

SECTION III.

LA LOI DU 8 MARS 1810.

La loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais, qui est un véritable code de travaux publics, ne changea rien à cet état de choses. Elle étendit même, sous plusieurs rapports, les pouvoirs de l'administration (art. 48 et suiv.). Les réclamations les plus vives s'élevèrent contre une législation qui livrait ainsi la propriété au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Napoléon s'en émut, et, dans une note célèbre qu'il écrivit de Schonbrunn à Cambacérès, le 29 septembre 1809, il posa lui-même les bases d'une législation nouvelle sur la matière.

« D'abord, dit-il, il faut définir quelles sont les formes qui constatent l'utilité publique. Il faudrait que ce fût un sénatus-consulte, une loi ou un décret délibéré en Conseil d'Etat. S'il prend fantaisie à un préfet d'augmenter d'une aile ou d'un jardin la préfecture, la prison ou l'hôpital, ce ne doit pas être une raison pour exproprier aucun

citoyen ; il faut qu'un acte de l'autorité supérieure dise que cela est utile. — Si le propriétaire n'est pas d'accord, la cause de sa discordance peut venir de deux raisons différentes : ou il croit que ce n'est pas le cas d'utilité. Le préfet doit alors l'appeler au tribunal de première instance. Si le procureur impérial peut établir que la dépossession est dans le cas d'utilité publique, le juge ordonne que le propriétaire ait à céder sa propriété, à nommer des experts et à se mettre en règle pour le contrat.... Si le propriétaire refuse parce que l'évaluation lui paraît insuffisante, alors les formes sont claires, et le juge, prononçant sommairement, ordonne l'expropriation à telles conditions. Alors l'expropriation n'a plus lieu par consentement mutuel, mais par sentence. »

Ces principes furent convertis en loi dès l'année suivante. La loi du 8 mars 1810 décida, en effet, que l'utilité publique devrait toujours être déclarée par un décret du chef du pouvoir exécutif rendu en Conseil d'Etat.

L'administration déterminait les parcelles à exproprier par un arrêté du préfet ou *arrêté de cessibilité*, mais l'expropriation elle-même ne devait s'opérer que par *l'autorité de justice*. C'était aux tribunaux civils, gardiens et protecteurs nés de la propriété privée, qu'il appartenait de la prononcer, après avoir vérifié et constaté l'accomplissement des formalités prescrites par la loi pour la déclaration d'utilité publique.

L'indemnité devait être également fixée par les tribunaux civils.

Enfin, le paiement de l'indemnité devait être préalable à la prise de possession, conformément à l'art. 545 du Code civil.

CHAPITRE II.

LA LOI FONDAMENTALE SUR L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

SECTION I.

LA LOI DU 7 JUILLET 1833 ET L'INSTITUTION DU JURY.

Les chartes de 1814 et de 1830, en élevant l'inviolabilité de la propriété à la hauteur d'un principe de droit public et constitutionnel, réservèrent expressément le droit de l'Etat d'exiger le sacrifice d'une

propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée, et moyennant une indemnité préalable. La législation antérieure sur l'expropriation pour cause d'utilité publique fut donc conservée et maintenue.

Mais, au point de vue politique, on se plaignit sous la Restauration du pouvoir exorbitant que la loi de 1810 accordait au chef de l'Etat pour déclarer l'utilité publique et autoriser l'expropriation par une simple ordonnance. D'un autre côté, les tribunaux civils qui avaient succédé aux Conseils de préfecture dans le droit de fixer l'indemnité due aux propriétaires expropriés, par une réaction exagérée contre la jurisprudence de ces conseils, en étaient arrivés à évaluer à un si haut prix la propriété privée, que les entreprises de travaux publics les plus utiles en étaient devenues impossibles. « Qui ne sait, en effet, disait à la chambre des députés, le rapporteur de la loi du 7 juillet 1833 dont nous allons bientôt parler, qu'aujourd'hui les travaux les plus importants par l'influence qu'ils doivent exercer sur le commerce et l'agriculture sont paralysés. S'il persistait à s'y livrer, le gouvernement consumerait presque toujours sans fruit la fortune publique, et de nombreux exemples ont appris aux citoyens qu'ils devaient se garder de parcourir cette funeste carrière, s'ils ne voulaient être les artisans de leur ruine » (1).

Aucune modification ne fut cependant apportée à la loi de 1810 sous la Restauration. Mais, après 1830, le nouveau gouvernement présenta un projet qui est devenu la loi du 7 juillet 1833 et qui différait de la législation antérieure sous plusieurs rapports importants.

Le droit de déclarer l'utilité publique était partagé entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. On exigeait une loi en règle générale, mais, par exception, une ordonnance suffisait pour la déclaration d'utilité publique des travaux les moins importants.

Les lenteurs et les frais de la procédure furent diminués et abrégés. Au lieu d'être réglée, comme précédemment, par l'autorité judiciaire, la fixation de l'indemnité fut attribuée à un jury spécial emprunté aux institutions anglaises.

Le jugement des indemnités par un jury spécial fut proposé comme un remède aux abus intolérables de la législation existante. « Adopterez-vous, disait encore à la Chambre des députés le même rapporteur, cette grande innovation que les uns accueillent avec d'autant plus d'empressement, qu'ils voudraient investir le jury du droit de prononcer sur tous nos intérêts privés, que d'autres repoussent, au contraire, avec une sorte d'effroi, parce qu'ils sont convaincus que la

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

magistrature peut seule en France assurer le triomphe de la justice. Votre commission ne s'est laissée diriger, ni par ces espérances qu'elle ne partage pas, ni par ces craintes qu'elle croit exagérées, elle n'a vu que la matière spéciale soumise à ses méditations et la proposition du Gouvernement lui a paru devoir être accueillie.... » C'est, qu'en effet, le jury, en matière d'expropriation, ne remplit pas, à proprement parler, les fonctions de juge, mais bien plutôt celles d'expert. Etranger aux questions de droit que la loi place d'une manière absolue hors de sa compétence, il n'est appelé à statuer que sur des questions de fait. Il estime et apprécie la valeur des terrains expropriés, il fixe le montant de l'indemnité.

« Au reste, continuait le rapporteur, pourquoi ne pourrions-nous pas, même dès à présent, fonder sur l'institution du jury de justes espérances?... Quant aux évaluations ayons quelque confiance dans des hommes dont la position dans la société et une désignation spéciale émanée du Conseil général et de la magistrature sont des garanties non équivoques de capacité, d'indépendance, d'impartialité.

« Sans doute, il peut exister encore dans le jury ordinaire des hommes qui ne sentent pas toute l'importance et toute l'élévation des fonctions auxquelles ils sont appelés ; il en est encore peut-être qui ne comprennent pas cette fermeté, cette énergie, cet amour du bien public qui brave l'esprit de coterie et sait résister aux tristes inspirations d'une mesquine pusillanimité. Mais chaque jour l'esprit public se forme, chaque jour il tend à se détacher de cet intérêt rétréci de la localité pour ne plus obéir qu'à la voix de l'intérêt général. Les jurés suivront, ou plutôt ils encourageront et développeront cette amélioration sociale; ils seront impartiaux parce qu'ils comprendront l'étendue des devoirs que leur imposent leurs fonctions, ils se pénétreront dans l'exécution de la loi de son véritable esprit, parce qu'il y aurait honte à leurs yeux à ne pas s'acquitter avec honneur d'une mission confiée à leur patriotisme ; enfin ils ne prendront pour guide que l'équité, parce qu'ils sentiront que la protection injuste qu'ils accorderaient à quelques intérêts privés pourrait retarder et peut-être ajourner indéfiniment des travaux aussi utiles à la propriété elle-même qu'à l'industrie de la contrée. »

Ces espérances se sont-elles réalisées ? On peut en douter. Souvent, en effet, obéissant aux inspirations de cet intérêt rétréci de la localité dont parlait le rapporteur, le jury s'est laissé entraîner jusqu'à accorder des indemnités manifestement exagérées. D'autrefois, au contraire, choisi à dessein par le Conseil général, parmi des propriétaires favorables à des travaux d'intérêt départemental, dont il s'agissait de faciliter l'exécution, on l'a vu n'allouer que des indemnités insuffisantes,

voire même dérisoires. Peut-être conviendrait-il, pour remédier à cet abus particulier, de faire au sort une part plus large et de réduire celle de l'administration, dans le choix et la désignation des membres du jury.

SECTION II.

LA LOI DU 3 MAI 1841.

La loi du 7 juillet 1833 avait laissé en dehors de ses prévisions les cas où l'urgence des travaux à exécuter ne permettrait pas d'accomplir les formalités ordinaires de l'expropriation. Cette lacune a été comblée par la loi du 3 mai 1841, qui forme aujourd'hui dans l'ensemble de ses dispositions le code de la matière, et qui n'a fait d'ailleurs que reproduire, sous quelques modifications de détail, les règles qu'avait déjà consacrées la loi de 1833.

La loi du 3 mai 1841 comprend soixante-dix-sept articles répartis en sept titres. Elle est la loi fondamentale de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais elle n'embrasse point tous les cas d'expropriation. Elle ne s'applique, en effet, qu'aux immeubles, comme la loi de 1833 dont elle n'est en quelque sorte qu'une nouvelle édition, et elle suppose la dépossession complète de ces immeubles. Il est, en dehors d'elle, plusieurs lois spéciales, qui règlent quelques situations particulières, et qui, rendues avant ou après cette loi, n'ont point cessé d'être en vigueur.

« On demandait, disait le rapporteur de la loi de 1833 à la Chambre des députés, que la loi s'occupât des alignements des rues, de la cession partielle ou totale des bâtiments qui y sont élevés, de l'extraction des matériaux dans les propriétés voisines des travaux en construction, de l'occupation temporaire de terrains pour le dépôt soit des matériaux, soit des terres extraites, etc., etc. ; nous n'avons cru devoir vous soumettre aucune disposition sous aucun de ces rapports : déjà ces matières sont réglées par la législation ; cette législation doit continuer à les régir jusqu'à ce que des dispositions nouvelles, spéciales, bien réfléchies, bien coordonnées viennent la modifier sur la proposition du Gouvernement. »

CHAPITRE III.

LES PRÉLIMINAIRES DE L'EXPROPRIATION.

SECTION I.

LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET L'ENQUÊTE.

D'après les lois de 1833 et de 1841, l'intervention du législateur était, en principe, nécessaire pour la déclaration d'utilité publique qui doit précéder l'expropriation, et ce n'était qu'à titre exceptionnel et par dérogation à cette règle générale qu'un simple acte du pouvoir exécutif pouvait suffire. Mais, un sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ayant restitué au Chef de l'Etat, conformément aux traditions du premier Empire, le droit d'autoriser tous les travaux publics sans distinction, et quelle que fût leur importance, une loi du 27 juillet 1870, a rétabli, sous quelques modifications, le système qui avait été consacré sous la monarchie de Juillet. Il faut ainsi aujourd'hui une loi pour la déclaration d'utilité publique des grands travaux entrepris par l'Etat, et ce n'est que pour les travaux de moindre importance qu'un simple décret rendu en Conseil d'Etat pourrait suffire.

La loi ou le décret qui déclare l'utilité publique doit être précédé d'un *avant-projet* des travaux et d'une *enquête administrative de commodo et incommodo.* Les formes de cette enquête ont été déterminées, pour les travaux de l'Etat et des départements, par les règlements d'administration publique du 18 février 1834 et et du 15 février 1835, et par un autre règlement du 23 août 1835 pour les travaux d'intérêt communal. (Loi du 3 mai 1841, art. 3).

« La nécessité d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ne peut être sérieusement contestée : il faut que les localités soient consultées sur leurs espérances et leurs craintes, et quand les citoyens auront fait connaître leurs motifs d'adhésion ou d'opposition, le gouvernement sera entouré de documents qui ne pourront l'égarer, et sa décision sera nécessairement conforme à l'intérêt général bien apprécié (1). »

---

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

SECTION II.

L'ARRÊTÉ DE CESSIBILITÉ.

En déclarant l'utilité publique des travaux, la loi ou le décret qui les autorise peut désigner en même temps les localités ou territoires sur lesquels ces travaux doivent être exécutés. Si cette désignation n'était pas contenue dans l'acte qui déclare l'utilité publique, elle serait faite par un arrêté du préfet qui déterminerait en même temps les parcelles dont l'emprise serait nécessaire.

« Lorsque l'utilité publique a été reconnue et déclarée, soit par une loi, soit par une ordonnance royale (aujourd'hui décret), il faut s'occuper de l'exécution des travaux. Pour y parvenir, le préfet est chargé de désigner les propriétés particulières qu'ils doivent traverser. Mais, on conçoit que des erreurs puissent être commises dans cette désignation, et il est juste de les faire réparer. Le fait de l'utilité publique ne sera désormais soumis à aucune controverse, mais la direction des travaux doit pouvoir être attaquée.

« Les parties intéressées sont informées de la direction projetée. Si elles pensent que la cession de leurs propriétés n'est pas nécessaire, leurs réclamations sont soumises à l'avis d'une commission qui présente des garanties tout à la fois d'indépendance et de capacité ; et ce n'est que sur le vu de cet avis que le préfet, sous l'approbation de l'autorité supérieure, porte enfin l'arrêté qui, d'une manière définitive, détermine les terrains qui devront être pris pour l'exécution des travaux (1). »

Cet arrêté préfectoral est désigné dans la pratique sous le nom *d'arrêté de cessibilité*. Les formalités dont l'accomplissement doit le précéder sont déterminées avec détail et précision par les articles 4 à 13 de la loi du 3 mai 1841.

CHAPITRE IV.

DE LA CESSION AMIABLE ET DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION.

SECTION I.

DE LA CESSION AMIABLE.

Les parcelles comprises dans l'arrêté de cessibilité peuvent devenir la propriété de l'expropriant par l'effet d'une cession amiable. La loi favorise cette cession amiable sous plusieurs rapports importants. C'est ainsi notamment que les contrats qui la réalisent peuvent être passés dans la forme des actes administratifs ou par-devant notaires, au gré des parties. Lorsqu'ils sont passés dans la forme des actes administratifs, la minute reste déposée au secrétariat de la préfecture. Ils sont visés pour timbre, enregistrés gratis et transcrits sans frais, comme tous les actes faits en vertu de la loi du 3 mai 1841. (art. 56 et 58 de cette loi).

Les incapables ont été, d'autre part, affranchis pour cette cession amiable des régles et des formes ordinaires de l'aliénation de leurs immeubles. Les immeubles des incapables ne peuvent être, en général, vendus qu'aux enchères publiques, en vertu d'une délibération du conseil de famille, homologuée par le tribunal. D'après la loi du 3 mai 1841, art. 13, les représentants des mineurs, interdits, absents ou autres incapables, peuvent, au contraire, céder amiablement les parcelles à exproprier qui appartiennent à ces derniers, aprés autorisation du tribunal donnée sur simple requête, en la chambre du conseil, le ministère public entendu. Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires.

« Quelles inquiétudes pourraient faire concevoir de semblables dispositions, disait le rapport précité, lorsque la sollicitude du ministére public est provoquée, que l'examen le plus sévére est demandé au tribunal et que toutes les mesures pour le remploi ou la conservation des deniers sont formellement ordonnées ? »

La cession amiable peut s'appliquer, avec la même autorisation, aux immeubles dotaux ou aux majorats. (même loi, art. 13).

SECTION II.

DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION.

I. *De l'autorité compétente pour prononcer l'expropriation.*

« Souvent il arrivera que les tentatives faites pour arriver à une dépossession amiable n'auront produit aucun résultat. Dans ce cas, il faut que l'expropriation soit prononcée, mais elle ne pourra l'être que par une autorité indépendante et désintéressée : c'est assez dire que cette mission est confiée aux tribunaux qui, même en l'absence de toutes réclamations, comme protecteurs des intérêts des citoyens et comme gardiens de l'exécution des lois, devront, avant de prononcer l'expropriation, examiner si toutes les formes prescrites ont été rigoureusement accomplies.

« Il ne peut appartenir qu'à l'autorité administrative soit de déclarer l'utilité publique, soit d'indiquer les terrains que les travaux doivent traverser... La question d'utilité publique est étrangère au tribunal. Mais les formes protectrices de la propriété ont-elles été observées ? Cette utilité de tous, devant laquelle tout doit céder, a-t-elle été régulièrement constatée ? Les réclamations formées ont-elles été appréciées comme la loi voulait qu'elles le fussent ? Voilà ce qui est du domaine du juge et ce que la loi lui soumet (1). »

L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère ainsi par *autorité de justice.* (Loi de 1841, art. 1). Protectrice et gardienne du droit de propriété, avant de prononcer l'expropriation, l'autorité judiciaire examine, par une dérogation formelle au principe de la séparation des pouvoirs, si les formalités protectrices du droit de propriété ont été remplies. Elle a notamment à rechercher s'il y a eu déclaration d'utilité publique par une loi ou un décret rendu en Conseil d'Etat, si l'arrêté de cessibilité du préfet a été précédé des mesures administratives légalement prescrites par le titre II de la loi du 3 mai 1841. (Même loi, art. 2).

II. *Du jugement d'expropriation et de ses effets.*

C'est au tribunal civil de l'arrondissement de la situation des immeubles qu'il appartient de prononcer l'expropriation. A cet effet, le

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

préfet transmet au procureur de la République la loi ou le décret qui autorise les travaux et l'arrêté de cessibilité qu'il a pris lui-même. Dans les trois jours, sur la production des pièces constatant que les formalités légales ont été remplies, le tribunal, conformément aux réquisitions du ministère public, prononce l'expropriation des terrains compris dans l'arrêté de cessibilité. (Même loi art. 13, 14).

Le jugement doit contenir les noms des propriétaires expropriés tels qu'ils sont désignés par la matrice cadastrale. Il ne peut être attaqué que par la voie du recours en Cassation. Ce recours doit être formé dans les trois jours, à dater de la notification du jugement, par déclaration au greffe du tribunal, et il ne peut être valablement fondé que sur l'incompétence du tribunal, les vices de formes du jugement, ou l'excès de pouvoir. La Chambre civile de la Cour de Cassation directement saisie doit statuer dans le mois, et l'arrêt, s'il est rendu par défaut, n'est pas susceptible d'opposition. (art. 15, 20).

S'il n'est pas cassé, le jugement consomme l'expropriation. Il transfère à l'expropriant la propriété de l'immeuble et laisse le propriétaire en possession jusqu'au paiement de l'indemnité. C'est ainsi que la dépossession de ce dernier n'a lieu que moyennant une préalable indemnité.

Le jugement d'expropriation n'enlève pas seulement d'ailleurs à l'exproprié sa propriété pour la faire passer à l'expropriant. Il anéantit tous les droits réels qui grèvent l'immeuble, privilèges, hypothèques, ou démembrements du droit de propriété, servitudes, usufruit, usage etc., et les transforme en un droit, à une somme d'argent. Il résout les baux immédiatement et de plein droit, et confère aux fermiers ou locataires un droit à une indemnité. Tout droit réel qui serait consenti sur l'immeuble postérieurement à l'expropriation par l'ex-propriétaire serait nul et non avenu comme consenti par un non-propriétaire. (Art. 18. Cass. 10 avril 1862, 20 juin, 4 juillet, et 9 août 1864).

Le jugement est publié et affiché, par extrait, dans la commune de la situation des biens, de la manière indiquée en l'article 6. Il est publié à son de trompe ou de caisse et affiché, tant à la porte de l'église qu'à celle de la maison commune. Il est, en outre, inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. De plus, il doit être notifié aux propriétaires dans la forme administrative. (art. 15, 6, 57).

Immédiatement aprés l'accomplissement de ces formalités, le jugement est transcrit au bureau de la conservation des hypothèques conformément à l'article 2181 du Code civil. (art. 16).

Les conventions amiables passées entre l'administration et les propriétaires sont également publiées et transcrites. Elles sont, en effet,

assimilées, au point de vue des effets qu'elles produisent, à un véritable jugement d'expropriation. (art. 19).

III. *Du droit de suite des créanciers sur les immeubles expropriés.*

La transcription prescrite par la loi n'est d'ailleurs que la première formalité de la purge. Les créanciers hypothécaires inscrits sur un immeuble exproprié n'ont sans doute, en aucun cas, la faculté de requérir la mise aux enchères de cet immeuble pour en déterminer la vraie valeur, mais ils peuvent exiger que l'indemnité due au propriétaire soit fixée judiciairement, et ils ont le droit d'intervenir pour surveiller cette fixation. C'est dans cette faculté que consiste pour eux le droit de suite, elle remplace la surenchère en cas de vente ordinaire (art. 17).

« Les principes ordinaires veulent que tout créancier qui n'a pas concouru à la fixation du prix de l'immeuble sur lequel il a une hypothèque inscrite puisse surenchérir ; mais la nature des choses s'oppose à l'exercice d'un droit de cette nature; la surenchère entraîne nécessairement une adjudication nouvelle ; et comme il serait absurde qu'un autre que l'Etat devînt propriétaire du terrain exproprié, la surenchère est impossible, et le droit de l'exercer doit, par une disposition formelle, être dénié aux créanciers...

« Cependant un droit aussi utile que la surenchère, mais plus conforme à la nature des choses, doit leur être réservé, nous vous proposons de les autoriser à ne pas se contenter de la valeur conventionnelle qui serait attribuée à la propriété, et à exiger que dans tous les cas la fixation de l'indemnité soit faite d'après les règles posées par la loi (1) »....

Aux termes de l'article 17 de la loi, dans la quinzaine de la transcription, les privilèges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales, doivent être inscrits. A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié serait affranchi de tous privilèges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient.

« C'est avec raison, disait encore le rapporteur (2), que la loi ordonne la transcription au bureau des hypothèques du jugement qui prononce l'expropriation. Cette formalité est le complément légal de tout acte emportant mutation de propriété. Mais cette transcription, pour être

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

(2) id.

vraiment utile, doit conduire à dégager l'immeuble *exproprié* ou *cédé* des hypothèques qui le grèvent ; pour y parvenir, il faut que tous les créanciers non encore inscrits soient obligés de prendre inscription dans la quinzaine de la transcription. Déjà cette obligation existe aux termes de l'article 834 du Code de procédure, à l'égard des hypothèques conventionnelles et judiciaires ; nous vous proposons de l'étendre aux hypothèques légales. N'est-il pas évident, au surplus, pour tous les hommes raisonnables, que la publicité, la notoriété qui précèdent et accompagnent l'acte de cession ou le jugement d'expropriation seront bien autrement utiles pour avertir les intéressés que les formes établies par les articles 2193 et suivants du Code civil et qui manquent si souvent le but pour lequel elles ont été établies.

« Au moyen de ces dispositions, il n'y aura plus, à l'expiration de la quinzaine, aucun doute à l'égard des hypothèques ; s'il n'existe pas d'inscription le bien exproprié ou cédé est libre et ne peut cesser de l'être... »

La loi réserve toutefois expressément, pour les femmes, mineurs et interdits, dont les hypothèques légales n'auraient pas été inscrites, le droit de venir à leur rang de préférence, sur le montant de l'indemnité, tant que cette indemnité n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été définitivement réglé entre les créanciers. (art. 17).

Ainsi, à défaut d'inscription dans la quinzaine de la transcription, l'immeuble est purgé. Les créanciers ordinaires sont forclos. Déchus de leur droit de suite, c'est-à-dire du droit d'intervenir dans la fixation de l'indemnité, les femmes, mineurs et interdits ne conservent plus qu'un droit de préférence sur cette indemnité tant qu'elle n'a pas été payée.

Le défaut d'accomplissement des formalités de la purge n'empêche pas d'ailleurs l'expropriation d'avoir son cours. Mais, n'ayant point été mis en demeure de s'inscrire, les créanciers peuvent toujours intervenir utilement et faire valoir leurs droits.

L'administration est en outre autorisée à payer sans accomplir les formalités de la purge, le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de cinq cents francs. Mais il n'y a là pour elle qu'une faculté qui ne préjudicie en rien aux droits des tiers (art. 18).

CHAPITRE IV.

DU RÈGLEMENT DE L'INDEMNITÉ.

Lorsque l'expropriation est consommée, reste à fixer l'indemnité qui doit être payée préalablement à la prise de possession. La fixation de cette indemnité appartient au jury institué par la loi de 1833 et dont nous avons déjà parlé, mais, pour arriver à la décision du jury et au réglement de l'indemnité, la loi prescrit certaines mesures préparatoires, des formes simples, rapides et peu coûteuses.

SECTION I.

DES MESURES PRÉPARATOIRES.

I. *De la mise en cause des ayants droit à une indemnité.*

Il faut d'abord connaître les personnes intéressées au réglement de l'indemnité, afin que l'administration puisse les mettre en cause. A cet effet, la loi impose au propriétaire exproprié l'obligation d'appeler et faire connaître à l'administration, dans la huitaine qui suit la notification du jugement d'expropriation, les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage tels qu'ils sont réglés par le Code civil et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu. S'il négligeait de faire connaître ces intéressés, il resterait seul chargé envers eux des indemnités qu'ils pourraient réclamer, et l'expropriant serait libéré. Les autres intéressés sont tenus de se présenter spontanément et de se faire connaître à l'administration dans le même délai de huitaine. A défaut par eux de le faire, ils seraient déchus de tous droits à indemnité. Ils sont censés mis en demeure de faire valoir leurs droits par l'avertissement public et collectif donné lors du dépôt des plans à la mairie conformément à l'article 6. Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, affiché, et inséré dans un journal. (art. 21).

« Comme le propriétaire, disait le rapporteur de la loi de 1833, paraît ne pas pouvoir ignorer les droits qui affectent, grèvent ou modifient sa propriété, c'est à lui selon le projet que doit incomber l'obligation d'appeler ceux à qui ces droits appar-

tiennent et de les faire connaître. Certes un propriétaire doit connaître et le bail qu'il a consenti et l'usufruit qui pendant un temps plus ou moins long doit le priver de la jouissance de sa chose, et la servitude à laquelle ses propres titres le soumettent : vous trouverez donc qu'il est juste de punir celui dont la négligence aurait privé ceux qui avaient des réclamations à former à raison de l'un des droits que nous venons de signaler de la réparation des dommages qu'ils éprouvent. D'ailleurs, s'il en était autrement, le propriétaire toucherait la valeur de son bien comme s'il en avait la jouissance libre et dégagée de toute charge, et il lui serait permis de s'enrichir à l'aide d'une réticence complète ou d'une inexcusable incurie. La loi ne peut tolérer de semblables résultats.

« Mais le propriétaire peut ignorer l'existence de la servitude ; il peut croire ne se soumettre qu'aux règles de bon voisinage ; il peut contester à juste titre le droit auquel on veut l'assujettir ; la loi ne doit, dans tous ces cas, lui imposer aucune obligation.

« Le droit d'usage (et nous n'entendons pas parler ici de celui que, sous plusieurs rapports, le Code assimile au droit d'habitation : les principes que nous venons de poser sur l'usufruit lui sont applicables) le droit d'usage est, en général, d'une assez légère importance et le nombre d'individus qui l'exercent est presque toujours considérable, quand il ne s'étend pas même à tous les habitants d'une commune, quels frais n'engendrerait pas l'obligation pour le propriétaire d'appeler individuellement chaque usager et de quelle utilité pourraient être ces frais lorsque les usagers résident ordinairement dans la commune de la situation des biens sur lesquels leur droit est assis, que la notoriété la plus incontestable les informe de l'événement qui doit le convertir en une indemnité, et que d'ailleurs la réclamation isolée de l'un d'eux peut avertir l'administration de l'existence du droit et des conséquences qu'elle peut entraîner. Ces considérations vous détermineront sans doute à déclarer que ceux qui jouissent des droits d'usage que nous venons d'indiquer devront faire valoir leurs prétentions directement et sans provocation ; et qu'à défaut par eux de se présenter non seulement la propriété sera affranchie du droit, mais le propriétaire sera à l'abri de toute réclamation ultérieure. »

II. *Des offres.*

Quand l'administration connaît les divers ayants droit, elle doit, avant de les citer devant le jury et par une sorte de tentative de conciliation, leur notifier, dans les six mois du jugement d'expropriation,

les sommes qu'elle leur offre pour indemnités. Ces offres sont, en outre, affichées et publiées. (art. 23.)

Les offres principales sont faites au propriétaire, mais une indemnité spéciale et distincte doit être également offerte aux fermiers et locataires à raison de la résiliation, à ceux qui ont des droits d'usage ou d'habitation, des servitudes actives, des droits collectifs de pacage, de pâturage dans les marais et forêts, etc...

Toutefois, en cas d'usufruit, il n'y a qu'une seule indemnité à offrir pour le propriétaire et l'usufruitier. Au lieu d'exercer leurs droits sur la chose, ils sont appelés à les exercer sur le montant de l'indemnité, le premier quant à la nue propriété et l'autre quant à la jouissance. Mais comme l'usufruitier peut avoir intérêt à empêcher l'acceptation d'une offre trop faible, les offres doivent lui être notifiées aussi bien qu'au propriétaire (art. 22).

Les offres faites par l'administration peuvent être acceptées amiablement. La loi favorise cette acceptation amiable en autorisant les tuteurs et autres personnes qui représentent les incapables à accepter les offres avec l'autorisation du tribunal donnée sur simple requête en la chambre du conseil et sous condition de remploi. De même, les représentants des personnes morales, ministre des finances, préfets, maires et administrateurs peuvent accepter les offres pour les biens appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics, dans certaines formes et conditions (art. 25, 26, 13).

Dans les quinze jours de la notification, les propriétaires capables et autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation, ou, s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, d'indiquer le montant de leurs prétentions : faute par eux de se conformer à cette obligation, ils seraient condamnés aux dépens quelle que soit l'estimation ultérieure du jury.

Les représentants des incapables ont un mois pour fixer le montant de leurs prétentions. Leur silence n'entraînerait pas d'ailleurs nécessairement la condamnation aux dépens. (art. 24, 27, 40).

SECTION II.

DE LA CONVOCATION ET DES OPÉRATIONS DU JURY.

I. *De la composition et de la formation du jury.*

A défaut d'acceptation des offres, il y a lieu à la convocation du jury. Le jury est choisi sur une liste de 36 personnes au moins et de

72 au plus que le Conseil général désigne, dans sa session annuelle, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, parmi les électeurs ayant leur domicile réel dans l'arrondissement. Le nombre de ces personnes est de six cents pour le département de la Seine. (art. 29).

Lorsqu'il est nécessaire de recourir au jury, la première chambre de la Cour ou du tribunal du chef-lieu du département choisit, en la chambre du conseil, sur la liste dressée par le Conseil général, seize jurés et quatre jurés supplémentaires. (art. 30). Cette liste de seize jurés et de quatre jurés supplémentaires constitue le *jury spécial* chargé, pour chaque session, de fixer définitivement le montant de l'indemnité.

Auprès du jury spécial, les lois de 1833 et de 1841 ont placé un *magistrat directeur*. Ce magistrat doit être nommé par le tribunal dans le jugement même qui prononce l'expropriation. Il est choisi parmi ses membres. Voici du reste les motifs par lesquels le rapporteur de la loi de 1833 justifiait devant la Chambre des députés l'institution de ce magistrat.

« La commission vous propose, disait-il, de placer auprès du jury un magistrat qui en surveille, en dirige les opérations, et cette modification contribue indubitablement à les abréger. Ce magistrat qui pourra être appelé *directeur du jury* est nécessaire à nos yeux pour que les décisions soient convenablement préparées et rendues, c'est lui qui avant la session vérifiera si tous les documents propres à éclairer le jury sont réunis; c'est lui qui, au jour fixé pour l'instruction, surveillera l'instruction, écartera les difficultés de procédure et imprimera aux débats une marche plus prompte. Cette innovation n'a pas besoin d'être autrement justifiée. Une raison d'analogie qui frappera tous les esprits doit faire placer près du jury que nous créons un guide sûr et expérimenté : c'est à la magistrature que nous devons le demander. »

« Cette introduction dans la loi du directeur du jury conduit, ajoutait le rapporteur, à d'autres modifications qui du reste n'en sont que les conséquences naturelles. Le magistrat appelé à remplir ces fonctions prononcera l'amende contre le juré qui se sera refusé à remplir ses fonctions dans toute leur étendue, il statuera sur l'opposition que le juré condamné aura formée à la décision rendue contre lui; il taxera les dépens; enfin, il déclarera exécutoire la sentence du jury et enverra l'administration en possession de la propriété.

« L'introduction du directeur du jury rend nécessaire l'assistance du greffier du tribunal, qui, plus habitué qu'aucun autre à l'observation des formes, tiendra plus régulièrement les procès-verbaux des opérations du jury : ce qui du reste ne fera pas obstacle à ce que les jurés

réclament et obtiennent des employés de l'enregistrement ou des contributions tous les renseignements qui leur paraîtraient nécessaires (1) ».

Aprés s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, le sous-préfet à qui la liste du jury spécial a été transmise par le préfet, convoque les jurés et les parties en leur indiquant au moins huit jours à l'avance le lieu et le jour de la réunion. (art. 31 et suiv.). La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés. L'institution du jury entraînant presque nécessairement pour les parties, suivant la remarque du rapporteur de la loi de 1833, le droit de récusation péremptoire, l'administration et la partie adverse ont le droit d'exercer chacune, lors de l'appel des causes, deux récusations péremptoires. (art. 34).

II. *Du fonctionnement du jury.*

Lorsque le jury spécial est définitivement constitué, le magistrat directeur met sous ses yeux : 1° le tableau des offres et demandes; 2° les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Pour former les éléments de sa conviction, le jury entend les parties dans leurs observations. Il peut entendre toutes les personnes qu'il croit pouvoir l'éclairer, et se transporter sur les lieux ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres. La discussion est publique, la délibération secrète, la décision est prise à la majorité des voix. En cas de partage la voix du président est prépondérante. (art. 37, 38).

Appréciateur souverain en son âme et conscience, sous la foi du serment, de l'indemnité due, le jury possède un pouvoir discrétionnaire et absolu. Il peut examiner et contrôler, admettre ou rejeter, avec une entière liberté, sans s'arrêter à leurs caractéres apparents et extérieurs, les actes et les titres qui lui sont soumis. Il est juge de la sincérité de ces titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité. (art. 48, 52).

« Nous ne pouvons vous proposer, disait encore le rapporteur, de déclarer avec le projet du gouvernement que le jury doit nécessairement écarter pour l'appréciation de l'indemnité les actes passés aprés une époque déterminée; l'institution du jury, ses droits et ses devoirs ne comportent pas de régles inflexibles qui quelquefois frappent la bonne foi au lieu de la protéger, et que la mauvaise foi, toujours si

(1) Rapport à la Chambre des députés du 26 janvier 1833.

active et si ingénieuse, exploite trop souvent avec succès. La loi fera donc assez, lorsque, pénétrée du caractère essentiel du jury et lui rappelant sa haute mission, elle se borne à lui dire qu'il doit écarter avec un soin religieux les actes, à quelque époque qu'ils aient été faits, qui auraient eu pour objet d'obtenir de la propriété expropriée un prix fictif ou exagéré.

« Cependant si la bonne et franche exécution de la loi exige que le jury jouisse de toute son indépendance dans la limite de ses attributions, gardons-nous de lui soumettre des questions dont la solution se rattache au droit et demande des connaissances spéciales qu'on ne doit pas lui supposer. »

III. *De la fixation des indemnités.*

Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers, etc. (art. 39).

Le projet de 1833 déclarait que, lorsqu'il y avait plusieurs prétendant droit à l'indemnité, le jury réglerait l'indemnité en bloc, sauf aux intéressés à se pourvoir devant qui de droit pour en faire la ventilation dans la mesure de leurs droits respectifs. Cette disposition fut critiquée par la commission de la Chambre des députés et sur ses observations on adopta la rédaction de l'article 39 précité. « Votre commission, disait le rapporteur, n'a pas bien compris comment l'appréciation de l'indemnité due à chaque prétendant ne serait pas confiée au jury : si une indemnité est due au propriétaire pour sa perte de fonds, au fermier pour le prix de sa récolte ou pour l'abandon de sa jouissance, à l'usager pour le sacrifice de son droit, en quoi la fixation de chacune de ces indemnités sortirait-elle des attributions ordinaires du jury ? Si les droits sont distincts, des éléments différents pourront éclairer le jury et amener une décision sur chacune des prétentions. La Chambre appréciera d'ailleurs les conséquences désastreuses du système du projet, le renvoi aux tribunaux, pour la distribution de l'indemnité totale entre les différents intéressés, entraînerait la nécessité de suivre les formes ordinaires de la procédure et engendrerait, tant en première instance qu'en appel, des frais considérables; ces frais seraient une des conséquences forcées du système de la loi; et comme ils seraient souvent plus élevés que l'indemnité elle-même, il arriverait que les parties intéressées seraient expropriées et que, sans qu'on pût leur reprocher aucune faute, leur dépossession ne serait suivie d'aucune indemnité. »

Dans le cas d'usufruit, une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble ; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité, au lieu de l'exercer sur la chose. Mais l'usufruitier dont le droit est transporté sur une somme d'argent doit dans tous les cas donner caution, en fût-il formellement dispensé par le titre constitutif de son droit. Autrement, il pourrait consommer la somme et ne rien laisser au nu-propriétaire à l'expiration de l'usufruit. Lorsque le titre dispense l'usufruitier d'un immeuble de donner caution, c'est le plus souvent parce que la nature de la chose est un obstacle à ce qu'on la fasse disparaître. Mais si, par un événement de force majeure, l'expropriation venant convertir l'immeuble en une somme d'argent, le nu-propriétaire se trouve privé de toute sûreté, n'est-il pas juste que la loi vienne à son secours par une disposition formelle ? Ces considérations développées par le rapporteur ont en effet convaincu la Chambre de la nécessité de cette disposition. (art. 39).

Toutefois, les père et mère, pour leur usufruit légal, continuèrent à être dispensés de donner caution. (même art.).

Le jury est seulement chargé de fixer le montant de l'indemnité. « Dans le cas où des questions étrangères à l'appréciation des indemnités viendraient à s'élever entre les parties intéressées, le jury ne pourrait en connaître sans une confusion de pouvoirs ; le recours aux tribunaux sera alors une nécessité : mais ces questions réservées à l'autorité judiciaire n'empêcheront pas la fixation par le jury de l'indemnité qui sera remise intacte à celui à qui la justice aura déclaré qu'elle devait appartenir » (art. 39) (1).

L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée. Cette règle est une des dispositions qui ont été ajoutées en 1841 à la loi de 1833. Elle est la conséquence de ce principe de droit commun que les tribunaux ne peuvent statuer que sur les demandes respectives des parties. Avant 1841, on avait vu quelquefois le jury se laisser entraîner jusqu'à allouer à l'exproprié une indemnité supérieure à celle qu'il avait demandée. (art. 39).

En ce qui concerne le paiement des frais, on applique purement et simplement le principe d'après lequel la partie qui succombe doit être condamnée aux dépens. C'est le magistrat directeur qui déclare la décision du jury exécutoire, statue sur les dépens et envoie l'administration en possession, sous la condition du paiement préalable (art. 40, 41).

---

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

La décision du jury est souveraine et inattaquable. On peut seulement se pourvoir contre elle, dans les quinze jours, par la voie du recours en cassation. Mais cette voie n'est ouverte que dans certains cas limitativement déterminés par la loi. (art. 42, 43).

IV. *De la compensation de l'indemnité avec la plus-value.*

Dans le cas où l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur *immédiate* et *spéciale* au restant de la propriété, cette augmentation doit être prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. (art. 51).

Emprunté à la loi de 1807, le principe de la compensation de la plus-value avec l'indemnité fut vivement attaqué par la commission de la Chambre des députés dans la discussion de la loi de 1833. « Le projet du gouvernement, disait le rapporteur, pose le principe de la compensation de l'indemnité avec la plus-value éventuelle qui pourrait résulter de l'exécution des travaux, soit pour le reste de la propriété, soit pour d'autres fonds voisins appartenant au même propriétaire ; la commission n'a pas adopté ce principe qui lui paraît tout à la fois injuste et d'une exécution impossible. Nous nous sommes, en effet, demandé comment il pouvait se faire qu'un propriétaire dépossédé d'une partie de terrain qui lui appartient, fût, à raison de la plus-value du surplus, privé de tout ou partie de son indemnité, lorsque son voisin qui aurait conservé sa propriété intacte ne serait obligé à aucun sacrifice à raison des avantages que devrait leur procurer le canal ou le chemin projeté ; nous nous sommes demandé si le propriétaire qui cultive son champ et n'a d'autre ambition que de le transmettre à ses enfants pour qu'ils trouvent comme lui, dans ses produits annuels, des ressources pour leur famille, serait indemnisé de la perte qu'il éprouve pour la prise de possession, au nom de l'État, de la moitié de sa propriété, parce que l'autre moitié paraît aux yeux du jury devoir acquérir dans la même proportion une augmentation de valeur vénale dont il ne pense à tirer aucun profit ; d'un autre côté, la prudence permet-elle d'espérer que des hommes, tels capables qu'ils soient, puissent avec justice arriver à l'appréciation de cette plus-value ? Il est des entreprises qui donnent à ceux qui les ont conçues les plus brillantes espérances et il n'est pas rare qu'elles soient cruellement détrompées ; si pourtant l'estimation de la plus-value a été faite sous l'inspiration de ces illusions, est-il juste que le propriétaire dépossédé soit victime de l'erreur de ses juges lorsqu'une funeste réalité les aura dissipées ? »

Défendu par le Gouvernement, le principe de la compensation fut

également combattu, à la Chambre des pairs, par des arguments analogues à ceux qui avaient été invoqués à la Chambre des députés, et ce fut pour prévenir autant que possible les abus signalés que la haute assemblée ajouta à ces mot du projet « *augmentation de valeur* » les épithètes « *immédiate et spéciale* » qui figurent dans la rédaction définitive.

De son côté, la Cour de Cassation décide que c'est la dépréciation de l'immeuble restant qui peut seule être compensée avec la plus-value immédiate et spéciale résultant de l'exécution des travaux, de telle sorte que l'exproprié doit recevoir dans tous les cas le prix et la valeur intrinsèques des terrains qui lui sont enlevés. (Ch. Req. 2 janvier 1866).

CHAPITRE VI.

DES RÉQUISITIONS A FIN D'EXPROPRIATION TOTALE.

Lorsqu'un propriétaire est privé pour cause d'utilité publique d'une partie de sa maison ou des bâtiments qui lui appartiennent, il peut exiger que l'expropriant les achète en entier. Pour les immeubles non bâtis, le propriétaire exproprié peut de même requérir l'expropriation totale de toute parcelle de terrain qui, par suite du morcellement, se trouve à la fois réduite au quart de ce qu'elle était avant le travail projeté et à une contenance inférieure à dix ares. Pour qu'il puisse ainsi requérir l'expropriation totale de cette parcelle, il faut d'ailleurs que le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu (art. 50).

Le projet soumis à la Chambre en 1833 donnait au propriétaire exproprié le droit de requérir l'expropriation totale de toute parcelle réduite à une contenance inférieure à dix ares. C'est sur la proposition de la commission de cette Chambre qu'il fut décidé que la réquisition de l'expropriation totale ne serait autorisée que si la parcelle inférieure à dix ares se trouvait en outre réduite, par suite du travail projeté, au quart de ce qu'elle était auparavant. « Il nous semble, disait le rapporteur, que la limitation invariable posée par le projet serait beaucoup trop large pour des terrains d'une très faible contenance : ce sera mieux atteindre le but de la loi que d'autoriser le propriétaire à abandonner le terrain qui lui appartient, lorsque tout à la fois la contenance doit

être réduite au quart de ce qu'elle était avant le travail projeté, et que la parcelle restant sera inférieure à la quantité légale. » (art. 50).

Le propriétaire qui veut user du droit de requérir l'expropriation totale qui lui est attribué par la loi, doit faire, sous peine de déchéance, sa réquisition, dans le délai de quinzaine qui lui est accordé pour accepter ou refuser les offres de l'administration (art. 50). Des offres nouvelles doivent alors lui être faites par l'administration, et si celle-ci déclare consentir à la demande d'expropriation totale, il ne peut plus se rétracter.

CHAPITRE VII.

DU PAIEMENT DES INDEMNITÉS.

Les indemnités réglées par le jury doivent être acquittées entre les mains des ayants droit préalablement à la prise de possession. Si ceux-ci se refusent à les recevoir « il faut alors que rien n'entrave la dépossession au profit de l'administration : des offres réelles mettront en demeure ceux dont le mauvais vouloir serait le seul obstacle à la conclusion définitive de l'opération ; et la consignation des sommes dues permettra à l'administration de rester étrangère à toutes les contestations que pourrait faire naître soit le besoin de la distribution des deniers entre les créanciers, soit la nécessité de faire lever tous les autres obstacles qui s'opposeraient à la remise du prix (1). » (art. 53, 55).

Si dans les six mois de la décision du jury, l'indemnité n'est pas payée, les intérêts courent de plein droit à l'expiration de ce délai. De même, quand le jugement d'expropriation a été prononcé, si l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties peuvent exiger qu'il y soit procédé. (art. 55.)

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

CHAPITRE VIII.

DE LA RÉTROCESSION DES TERRAINS EXPROPRIÉS.

Le propriétaire dont le terrain acquis pour des travaux d'utilité publique n'aurait pas reçu cette destination pourrait en demander la restitution. Le prix des terrains ainsi rétrocédés est fixé à l'amiable, et, s'il n'y a pas accord, par le jury, dans les formes ci-dessus décrites. « Si les tribunaux doivent désormais rester étrangers à la fixation de l'indemnité due par l'Administration au propriétaire dont le terrain est exproprié, pourquoi resteraient-ils chargés de déterminer le prix que ce propriétaire devrait rembourser à l'Administration pour rentrer dans sa propriété. L'institution du jury pour la fixation des indemnités donne de justes espérances : elle ne doit recevoir aucune altération dans son application (1). »

Toutefois, en aucun cas, la fixation du jury ne peut excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis. (art. 60.)

Lorsqu'il y a lieu à rétrocession, un avis publié par l'administration fait connaître les terrains qu'elle se propose de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires sont tenus de déclarer s'ils veulent user de leur droit de préemption ; et dans le mois de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer contrat et payer, le tout à peine de déchéance. (art. 61.)

Le droit de préemption ne s'applique pas aux terrains dont le propriétaire aurait requis l'expropriation totale. (art. 62. Ordonnance du 22 mars 1835.)

CHAPITRE IX.

DE L'EXPROPRIATION EN CAS D'URGENCE.

La loi de 1841 contient pour les cas d'urgence des dispositions exceptionnelles qui constituent sa plus grande innovation. Nonobstant le

(1) Rapport du 26 janvier 1833.

principe fondamental en matière d'expropriation que l'indemnité doit être préalable à la prise de possession (1), l'administration est autorisée par cette loi, à prendre, en cas d'urgence, possession des terrains dont l'expropriation a été régulièrement prononcée, non seulement avant le paiement, mais même avant le règlement de l'indemnité par le jury. Il suffit qu'une somme fixée par le tribunal après le jugement d'expropriation et suffisante pour garantir les droits des expropriés soit consignée par l'administration.

Il faut d'ailleurs pour qu'il y ait lieu à l'application de ces dispositions exceptionnelles : 1° qu'il y ait urgence ; 2° qu'il s'agisse de terrains non bâtis. L'urgence doit être déclarée par un décret et ce décret ne peut être utilement rendu qu'après le jugement d'expropriation. Il est notifié avec ce jugement, dans les formes ordinaires, aux propriétaires et aux détenteurs.

La notification du jugement et du décret contient assignation à comparaître, dans un délai de trois jours au moins, devant le tribunal civil, à l'effet de voir fixer par ce tribunal, le montant de la somme à consigner. L'assignation doit énoncer la somme offerte par l'administration.

Sur le vu du procès-verbal de consignation, et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession. Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute et ne peuvent être attaqués par opposition ni par appel. Les dépens taxés par le président sont supportés par l'administration.

La prise de possession qui s'opère à la suite de l'ordonnance du président est, en principe, définitive. Mais il doit être ensuite procédé dans les formes ordinaires à la fixation par le jury de l'indemnité due à l'exproprié. Si cette fixation était supérieure à la somme déterminée provisoirement par le tribunal, le supplément d'indemnité devrait être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury. A défaut, le propriétaire pourrait s'opposer à la continuation des travaux. (art. 65 à 74.)

---

(1) Charte de 1830, art. 9.

LIVRE VIII.

LES CULTES ET L'ENSEIGNEMENT.

Titre I.

Les cultes.

CHAPITRE I.

LA SITUATION LÉGALE DU CATHOLICISME DANS L'ANCIENNE FRANCE.

I. *Des rapports de l'Etat avec les cultes extérieurs.*

Il y a des rapports nécessaires entre l'Etat et la religion, c'est-à-dire les cultes extérieurs, car si la liberté de conscience est absolue et illimitée, la liberté du culte est nécessairement relative, elle trouve sa limite dans le droit de surveillance et de haute police de l'Etat.

Les rapports entre les cultes extérieurs et l'Etat peuvent se présenter sous différents aspects. Ou bien, en effet, l'Etat n'adopte qu'une seule religion à l'exclusion de toute autre, ou bien, sans exclure aucune secte, quelle qu'elle soit, et sans faire acte d'adhésion à aucune religion en particulier, il accorde indifféremment à tous les cultes, ou plutôt à leurs sectateurs, la même protection. Il y a dans le premier cas une *religion d'Etat*; le second cas constitue ce qu'on appelle proprement *la séparation de l'Eglise de l'Etat.* Quelquefois aussi, à côté d'une religion officielle ou religion d'Etat qui est seule reconnue

et qui jouit seule de certains avantages, de certains privilèges, il y a une ou plusieurs religions tolérées en fait sans aucune protection légale. Enfin, tout en proclamant la liberté des cultes et en refusant d'adhérer à aucun, l'Etat peut encore reconnaître plusieurs religions qu'il patronne et subventionne également en vue de l'utilité publique.

II. *Le droit religieux primitif de la France.*

Le premier système qui fut en vigueur dans notre pays fut celui de la religion d'Etat. Il n'y avait qu'une seule religion, la religion catholique et cette religion devait être celle de tous les Français. On ne pouvait pas être admis à faire partie de la société civile sans appartenir en même temps à la société religieuse, à l'Eglise catholique. Les cultes dissidents étaient procrits. Les manifestations contraires à la religion, l'hérésie, c'est-à-dire l'adhésion publique aux doctrines que l'Eglise condamnait, les entreprises qui menaçaient avec l'unité des croyances, la tranquillité et la paix sociales, l'ordre public en un mot, tel qu'il était conçu alors, constituaient non seulement des crimes religieux, mais encore des crimes sociaux, et, à ce titre, ils attiraient la sollicitude et provoquaient l'intervention du pouvoir civil.

III. *L'Edit de Nantes.*

Malgré quelques essais de répression qui restèrent inefficaces, le protestantisme parvint à s'établir en France dans le cours du XVIe siècle. La présence de dissidents qu'il était impossible de ramener par la force à l'unité des croyances, modifia dès lors profondément le droit public religieux de notre pays. Pour mettre fin aux guerres religieuses qui l'ensanglantaient, Henri IV dut octroyer aux protestants par l'Edit de Nantes, avec le libre exercice de leur culte, les droits civils et politiques. La Religion catholique resta néanmoins la religion de l'Etat ; le protestantisme n'eut qu'un droit reconnu à la *tolérance*.

IV. *La révocation de l'Edit de Nantes.*

Au siècle suivant, l'unité religieuse parut à Louis XIV le lien le plus puissant et la meilleure sauvegarde de l'unité politique de son royaume. Aussi songea-t-il à la rétablir. Il n'entreprit point cependant de violenter les protestants dans la liberté de leur for intérieur de

croire ou de ne pas croire. Eût-il voulu d'ailleurs aller jusque là qu'il ne l'aurait pas pu. Cette partie de nous-mêmes est inaccessible à toute violence extérieure, à toute contrainte matérielle. Il s'efforça donc seulement de ramener les protestants à l'unité catholique par la persuasion et la faveur. Mais ensuite, s'irritant des résistances que son dessein rencontrait, il s'oublia jusqu'à poursuivre de ses vexations ceux des protestants qui refusaient de se convertir. Les conversions se multiplièrent alors, et on en vint à dire qu'il n'y avait plus de protestants dans le royaume. Sur ce fondement qui n'était malheureusement qu'une fiction, on crut pouvoir revenir au droit religieux qui avait précédé chez nous l'établissement du protestantisme. L'Edit de Nantes fut révoqué, l'exercice du culte protestant fut interdit, et la profession de la religion réformée entraîna désormais plusieurs déchéances et plusieurs incapacités légales, civiles et politiques. (1688).

Les protestants émigrèrent. Le gouvernement se préoccupa de cette émigration et pour l'arrêter l'absolutisme de Louis XIV ne recula pas devant les mesures violentes qui devaient plus tard déshonorer la Révolution. Il frappa les émigrés pour cause de religion de mort civile et confisqua leurs biens.

Ainsi rétablie, extérieurement du moins, l'unité religieuse ne se maintint pas en France. Au XVIII[e] siècle, les philosophes et leurs adeptes réclamèrent pour eux et les dissidents, non seulement l'abrogation des déchéances légales qui frappaient l'absence d'orthodoxie, mais encore la faculté de manifester extérieurement avec une entière liberté leurs opinions religieuses. Le plus célèbre d'entre eux, celui dont les écrits devaient exercer sur les destinées de notre pays une si funeste influence, Rousseau cependant, dans son contrat social, n'hésite pas à affirmer que c'est la souveraineté populaire, c'est-à-dire la loi du plus grand nombre, qui doit tout régler, même les questions religieuses. Celui qui ne se soumet pas à la volonté nationale doit être, selon lui, puni de mort.

V. *L'Edit de 1787.*

Deux années avant la Révolution, Louis XVI, par un Edit de 1787, rétablit en France le libre exercice du culte protestant et rendit aux sectateurs de ce culte leurs droits civils. Mais l'édit ajoute « que la religion catholique continuera seule à jouir des droits et des honneurs du culte public, tandis que les autres sujets non catholiques, privés de toute influence sur l'ordre établi dans l'Etat, déclarés d'avance et à

jamais incapables de faire corps dans le royaume, ne tiendront de la loi que ce que le droit naturel ne permet pas de leur refuser ».

CHAPITRE II.

LE DROIT RÉVOLUTIONNAIRE.

I. *La liberté des opinions religieuses.*

La Révolution ne tarda pas à effacer toute différence entre les catholiques et les non catholiques. « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, dit l'article 8 de la Déclaration des droits, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi ». Chacun fut autorisé à professer la croyance de son choix et même à n'en professer aucune, sans que cette profession ou cette abstention pût entraîner contre lui aucune conséquence légale. Tous les citoyens eurent les mêmes droits civils et politiques, ils furent également admissibles à tous les emplois publics, quelle que fût d'ailleurs la religion à laquelle ils appartenaient. Un décret de la Constituante du 25 décembre 1789 rendit aux protestants l'exercice des droits politiques, les Juifs furent admis à la jouissance de ces droits par un autre décret du 18 septembre 1791.

Enfin, pour achever la séparation entre la société civile et la société religieuse, la constitution de 1791 sécularisa les actes de l'état civil. « La loi, dit cette constitution, dans son titre II, art. 17, ne considère le mariage que comme contrat civil. Le pouvoir législatif établira pour tous les habitants, sans distinction, le mode par lequel les naissances, mariages et décès seront constatés, et il désignera les officiers publics qui en recevront et consacreront les actes. »

II. *La séparation de l'Eglise et de l'Etat.*

La Constituante avait proclamé la liberté des opinions religieuses. La Convention, dans la constitution de l'an III, décréta la liberté des cultes et ce qu'on a appelé *la séparation de l'Eglise et de l'Etat.*

« Nul, dit l'article 354 de cette constitution, ne peut être empêché d'exercer, en se conformant aux lois, le culte qu'il a choisi. Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'aucun culte, la République n'en salarie aucun. » Dans le système de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, celui-ci n'accorde pas, en effet, aux différents cultes d'autre protection que celle qui est promise en général à tous les membres de la société. La Religion catholique ne tarda pas d'ailleurs, sous la Convention, à être mise hors la loi commune, elle fut seule exceptée de la liberté absolue accordée à tous les cultes.

CHAPITRE III.

DES RAPPORTS DE L'ETAT AVEC LES DIFFÉRENTS CULTES DANS L'ORDRE ACTUEL.

SECTION I.

DE L'ÉGALITÉ DES CULTES RECONNUS ET DE LA SITUATION NOUVELLE DE LA RELIGION CATHOLIQUE EN FRANCE.

Au régime de la séparation absolue succéda sous le gouvernement consulaire l'ordre de choses qui subsiste encore. L'Etat reprit le système de protection que la Constitution de l'an III avait abandonné, mais au lieu de limiter sa protection, comme sous l'ancien régime, au culte catholique, il l'étendit au contraire également aux différents cultes chrétiens. Il ne devait plus y avoir une religion d'Etat, mais seulement différents cultes reconnus et subventionnés également comme des institutions d'utilité publique.

Le Concordat qui fut signé, à la suite de longues et pénibles négociations, le 26 messidor an IX, 15 juillet 1801, entre le Souverain Pontife, chef de l'église catholique et le gouvernement français, était destiné à régler les rapports du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel, de l'Eglise et de l'Etat. Mais il ne devint une loi définitive qu'après avoir été accepté par le pouvoir législatif et promulgué par lui dans la loi organique des cultes du 18 germinal an X. (8 avril 1802.)

La loi du 18 germinal an X consacre la liberté des cultes, mais elle ne suppose que des cultes reconnus par l'Etat. La religion catholique, suivant elle, ne doit plus être d'ailleurs considérée comme religion d'Etat, mais seulement comme la religion professée par la grande majorité des Français. Sa situation légale, à ce point de vue, doit être celle de tous les autres cultes reconnus par l'Etat, sans avantages ni privilèges particuliers. Entre les différents cultes reconnus, la loi doit, au point de vue du droit, rester neutre et impartiale et les protéger tous également. Si, dans le régime nouveau, par une conséquence inévitable de ce qu'il restait la religion de la majorité, le catholicisme pouvait encore être l'objet de quelques préférences, ces préférences ne devaient prendre aucun caractère légal, elles devaient toutes se manisfester et se traduire exclusivement dans l'ordre des faits. C'est ainsi, par exemple, que les autorités civiles ont toujours été convoquées pour des prières publiques dans les églises catholiques et jamais dans les temples des cultes dissidents. Mais, en droit, il ne peut y avoir entre les différents cultes légalement reconnus aucune prééminence de l'un sur l'autre.

La Charte de 1814, tout en consacrant la liberté des cultes et en adoptant à ce sujet les principes du Concordat et ceux de la loi organique de l'an X, proclama à la vérité la religion catholique, religion de l'Etat. Mais il fallait plutôt voir dans cette proclamation une déclaration de principes qu'une disposition féconde en conséquences et en résultats pratiques. En faisant ainsi un acte public d'adhésion au culte catholique, le gouvernement de la Restauration avait surtout voulu échapper au reproche d'athéisme qui avait été si souvent formulé contre le gouvernement impérial parce qu'il restait neutre et indifférent entre les cultes reconnus ; aucune modification importante ne fut apportée à la législation antérieure sur les rapports de l'Etat avec les différents cultes.

SECTION II.

DE LA CONDITION DES CULTES NON RECONNUS.

Les cultes non reconnus ne reçoivent ni subsides, ni subventions d'aucune sorte du gouvernement. L'exercice public de ces cultes, sans autorisation préalable, peut même constituer, suivant les circonstances, soit une association non autorisée de plus de vingt personnes dont le but serait de s'occuper d'objets religieux, soit une réunion illicite et tomber ainsi sous l'application de la loi pénale.

S'il n'est qu'accidentel et temporaire, l'exercice public d'un culte

non reconnu pourra ne constituer qu'une simple réunion soumise au droit commun des réunions publiques. S'il s'agit d'un exercice régulier et permanent, il y aura au contraire association et on ne pourra échapper aux peines édictées par le Code pénal contre les associations illicites qu'en obtenant l'autorisation du Gouvernement. Les formes, les effets et les conditions de cette autorisation sont déterminés par un décret du 19 mars 1859.

SECTION III.

DES PRIVILÈGES DES CULTES RECONNUS.

Il y a actuellement en France quatre cultes reconnus : la religion catholique, l'Eglise réformée ou Calviniste, l'Eglise de la confession d'Ausbourg ou luthérienne et le culte Israélite. Ces cultes sont les seuls qui soient protégés et subventionnés par l'Etat. C'est à eux seulement et aux cultes qui, sans être reconnus et patronnés par l'Etat, sont au moins autorisés par lui, que s'appliquent les garanties des pénalités établies par les articles 260 et suivants du code pénal et par la loi du 25 mars 1822 qui punissent les atteintes portées au libre exercice du culte et les outrages commis envers ses ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Seuls aussi les cultes reconnus sont inscrits au budget de l'Etat, et jouissent de plusieurs autres privilèges. Les édifices qui leur sont consacrés, cathédrales, palais épiscopaux, églises, presbytères, etc., ont été mis par les lois, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, à la charge de l'Etat et des communes. Aucune charge de ce genre ne grève, au contraire, ni l'Etat, ni les communes pour les édifices des cultes non reconnus.

Les subventions que reçoit le clergé catholique ont un caractère particulier, elles ne sont pour lui qu'une simple indemnité des biens qui lui ont été enlevés à l'époque de la Révolution. En décidant que les biens ecclésiatiques seraient mis à la disposition de la nation, l'Assemblée Constituante, dans le décret du 2 novembre 1789 a mis, en effet, à la charge de l'Etat l'obligation de pourvoir aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres. Elle voulait assurer par là l'exécution des intentions pieuses de ceux qui avaient donné à l'Eglise les biens qui constituaient son patrimoine. D'autre part, en s'engageant par le Concordat à ne troubler en aucune manière, ni lui ni ses successeurs, les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés, le pape a subordonné cet engagement à la condition que le

Gouvernement accorderait un traitement convenable aux ministres du culte catholique.

Les édifices anciennement destinés au culte catholique et qui se trouvaient dans les mains de la nation ont dû également être mis à la disposition des évêques pour les besoins du service religieux en vertu de l'art. 12 du Concordat. Là où il n'y avait pas d'édifice disponible pour le culte, l'évêque dut se concerter avec le préfet pour la désignation d'un édifice. (art. 75, 77 des articles organiques.)

Dans une certaine mesure et sous certaines conditions les lois mettent en outre à la charge de l'Etat et des communes les édifices nécessaires aux cultes reconnus : cathédrales, palais épiscopaux, églises et presbytères, etc. Aucune charge de ce genre ne grève, au contraire, ni l'Etat ni les communes pour les édifices des cultes non reconnus.

En entourant ainsi les cultes reconnus de sa protection et en leur accordant ses subsides, l'Etat s'est surtout proposé d'ailleurs d'acquérir, en retour de ces avantages, le droit d'intervenir dans leur organisation intérieure, et de les surveiller plus étroitement dans un intérêt de haute police. Cette pensée ressort clairement du discours par lequel Portalis, au nom du gouvernement, demanda au corps législatif l'adoption de la loi du 18 germinal. « Ce n'est qu'en suivant, par rapport aux différents cultes, le système d'une protection éclairée, disait-il, qu'on peut arriver au système bien combiné d'une surveillance utile... protéger un culte, ce n'est point chercher à le rendre dominant ou exclusif, c'est seulement veiller sur sa doctrine et sur sa police, pour que l'Etat puisse diriger des institutions si importantes vers la plus grande utilité publique. » Cette manière de concevoir la protection que le pouvoir civil doit à la liberté des cultes n'est pas, il faut en convenir, sans dangers pour cette liberté. C'est celle cependant dont s'est inspiré le législateur dans la plupart des dispositions qu'il a édictées relativement à cet objet.

Titre II.

L'Enseignement.

CHAPITRE I.

LE DROIT D'ENSEIGNER DANS L'ANCIEN RÉGIME ET LES LOIS RÉVOLUTIONNAIRES.

SECTION I.

LE MONOPOLE ECCLÉSIASTIQUE DE L'ENSEIGNEMENT.

Le droit d'enseigner fut longtemps le privilège exclusif du clergé. Il parut d'abord une branche du gouvernement ecclésiastique, bien plus qu'une branche du gouvernement de l'Etat. Il était naturel, en effet, qu'on laissât en quelque sorte à l'Eglise la propriété exclusive des écoles qu'elle avait fondées et où venaient se former ceux qui aspiraient au titre de clercs, dans un temps où les laïcs méprisant l'étude, la cléricature représentait seule, à ses différents degrés, la science, la culture intellectuelle et le savoir. L'Université de Paris, la plus ancienne et la plus célèbre des universités françaises dut son origine à une école cléricale de théologie et de philosophie et elle se trouvait ainsi placée sous la loi des évêques et du Pape, lorsqu'elle fut formellement exemptée, en l'an 1200, par le roi Philippe-Auguste, de l'autorité des officiers royaux, et reçut ainsi le privilège d'une juridiction spéciale.

On ne fit d'ailleurs dans le principe aucune difficulté d'admettre qu'il n'appartenait qu'à l'autorité ecclésiastique d'instituer une université. Le mot *université*, dans son sens primitif et propre, désignait l'ensemble des maîtres et des élèves, la corporation de ceux que réunissait la poursuite d'un même but scientifique. Maîtres et élèves étaient des clercs et à ce titre ils se trouvaient placés sous l'autorité exclusive de l'Eglise, car, d'après le droit commun de toute la chrétienté, l'un des privilèges incontestés des clercs était de ne reconnaître

d'autre tribunal que celui du juge ecclésiastique (1). D'autre part, c'étaient les papes qui, dans le but de favoriser les études, avaient institué les grades, en affectant à ceux qui les obtiendraient une certaine part des bénéfices ecclésiastiques. Des grades obtenus dans une université régulièrement constituée furent ainsi exigés tant pour l'enseignement que pour les autres fonctions dont la science devait être l'âme et l'ornement. Les épreuves nécessaires pour parvenir à ces grades furent déterminées avec rigueur et précision, et l'une des conditions les plus essentielles fut que les études qui y conduisaient eussent été faites dans une université fondée ou reconnue par l'autorité du souverain Pontife. Ce furent dès lors les universités canoniquement érigées et les maîtres qui en faisaient partie qui jouirent du monopole exclusif de l'enseignement et de la collation des grades.

SECTION II.

LES REVENDICATIONS DES LÉGISTES ET LES DOCTRINES DES ÉCONOMISTES.

Mais, avec l'essor que prirent au treizième siècle l'étude et l'enseignement du droit romain, on vit apparaître une nouvelle classe d'hommes, imbus des doctrines du droit césarien des Romains, et qui reconnaissaient à l'autorité civile, en tout ce qui touchait à l'ordre extérieur et visible, un pouvoir illimité et absolu. Pour les légistes, le roi, empereur dans son royaume, devait avoir les mêmes droits que les Césars romains, il était lui-même, suivant le mot de Constantin, l'évêque des choses du dehors, *episcopus exteriorum*, à lui seul par conséquent devait appartenir le droit d'instituer et de réglementer les universités. Tout ce que l'Eglise exerçait d'autorité sur les choses temporelles, en dehors du for intérieur, ne pouvait être considéré que comme le résultat d'une injuste usurpation sur les attributs imprescriptibles de la puissance royale.

Telles furent, en effet, les théories dont les parlements, exclusivement composés de légistes, se constituèrent les interprètes et les défen-

---

(1) Pour être clerc, pour avoir le droit de se placer comme tel sous la protection de l'Eglise, il suffisait d'ailleurs de prendre tonsure, sans se vouer nécessairement au célibat et à l'état ecclésiastique. A côté des clercs réels, il y avait, en effet, des clercs fictifs, des clercs mariés même, qui ne prenaient tonsure que pour se placer sous la juridiction du juge d'Eglise et se soustraire ainsi à l'autorité des tribunaux laïcs dont nous avons fait précédemment connaître la procédure et les modes de preuves tout à fait barbares.

seurs. Sous l'influence croissante du droit public romain des doléances s'élevèrent à plusieurs reprises, au sein des Etats Généraux, pour demander que l'autorité de l'Eglise fût resserrée et contenue, spécialement en matière d'enseignement, dans des limites de plus en plus étroites.

Les universités avaient cessé d'ailleurs d'être exclusivement peuplées par des clercs ; la médecine, le barreau, la magistrature, le notariat étaient devenus des professions laïques. Il sembla dès lors que la compétence ecclésiastique avait en partie perdu en matière d'enseignement sa justification et sa raison d'être, les doctrines césariennes des légistes devaient finir par prévaloir.

« C'est un droit et privilège entièrement royal, écrivait Chopin au XVI[e] siècle dans son traité du domaine, de pouvoir fonder, établir et ériger universités pour enseigner les escholiers » (Liv. 3, tit. 27, n° 1.) « Nous pouvons dire, disait de son côté Lebret, du temps de Richelieu et de Louis XIV, qu'entre tous les droits que la souveraineté donne aux rois, il n'y en a pas qui soient plus éminents que celui qu'elle leur a réservé de pouvoir seuls établir des académies dans leurs royaumes. » Ainsi s'établissait cette maxime des libertés gallicanes qu'au roi seul appartient le droit d'instituer et réformer les universités.

Il ne pouvait être d'ailleurs question, sous le règne de l'unité religieuse qui fut si longtemps l'un des principaux caractères de notre état politique et social, de réclamer, au nom de la liberté de conscience, la liberté d'enseignement.

Au reste, partisans résolus du droit césarien, les Parlements et les légistes continuèrent à s'élever jusqu'à la fin de l'ancien régime contre la diversité des écoles. A leurs yeux, le droit d'enseigner devait rester le monopole exclusif de l'Etat. Toute nation, disaient-ils, a un droit inaliénable et imprescriptible d'instruire ses membres. Les économistes eux-mêmes ne professèrent pas une autre doctrine. Ils étaient à la vérité très favorables au libre échange des denrées, au laisser faire ou au laisser-passer dans le commerce et dans l'industrie, mais, suivant eux, l'Etat n'avait pas uniquement à commander à la nation, il devait la façonner d'une certaine manière. C'était à lui de remplir l'esprit et le cœur des citoyens des idées et des sentiments qu'il jugeait nécessaires. L'Etat fait des hommes tout ce qu'il veut, dit M. de Tocqueville en résumant fidèlement leurs théories (1). Ainsi Turgot, l'un deux, dans un Mémoire au roi Louis XVI, demandait qu'il

(1) L'ancien Régime, p. 240.

fût établi un système d'instruction nationale dirigé par un Conseil d'après un plan uniforme et sous l'autorité du Gouvernement.

SECTION III.

LES LOIS RÉVOLUTIONNAIRES.

Sous l'influence des idées émises par les économistes et les légistes, l'Assemblée Constituante s'occupa de donner à l'instruction une organisation publique et nationale en rapport avec le nouvel ordre politique qu'elle venait de fonder. Talleyrand lui remit même un rapport sur ce sujet au nom du comité de Constitution. Mais elle ne statua rien. On lit toutefois dans le § 17 du titre premier de la Constitution « Il sera créé et organisé une *instruction publique commune* à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables à tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume. » A l'inverse la liberté d'enseignement ne figure en aucune manière parmi les droits dont la Constitution de 1791 garantit aux citoyens l'exercice.

Tout en supprimant les corporations religieuses par une application de cette idée que la nation souveraine devait seule avoir une personnalité distincte de celle des membres qui la composaient, la Constituante laissa néanmoins subsister les corps enseignants, universités et colléges. L'Assemblée législative se borna, de son côté, à décider qu'aucune partie de l'enseignement public ne pourrait être confiée aux congrégations religieuses, et elle maintint, même expressément et formellement, les universités et colléges par décrets des 28 octobre 1791, 6 juin et 6 août 1792.

Mais, par une conséquence rigoureuse des prémisses posées par l'Assemblée Constituante et pour ne laisser subsister aucune personnalité civile distincte de l'Etat, la Convention, après avoir confisqué toutes les fondations charitables, supprima également toutes les fondations scientifiques, académies, universités, collèges et autres corporations savantes, en ordonnant que leurs biens seraient réunis au domaine national. Substituant ensuite le principe de l'individualité isolée à celui de la corporation, la trop fameuse assemblée proclama, par une loi du 29 frimaire an II, relative à l'organisation de l'instruction publique, la liberté *individuelle* de l'enseignement. « L'Enseignement est libre » est-il dit dans cette loi. Mais jamais liberté ne fut soumise à des conditions plus rigoureuses. « Les citoyens et les citoyennes qui voudront

user de la liberté d'enseigner, continue la loi, seront tenus : 1° de déclarer à la municipalité leur intention d'ouvrir une école ; 2° de désigner l'espèce de science ou d'art qu'ils se proposent d'enseigner ; 3° de produire un certificat de civisme et de bonnes mœurs. »

Ce certificat de *civisme* devait être délivré par la moitié des membres du conseil de la commune. L'instituteur ne pouvait en outre employer que les livres adoptés par la représentation nationale. Il était placé sous la surveillance immédiate de la municipalité ou section, des pères, mères, tuteurs ou curateurs et sous la surveillance de tous les citoyens. On sait ce qu'étaient à cette époque les comités de surveillance chargés de traduire les suspects devant le tribunal révolutionnaire. L'enseignement devait être donné publiquement.

Débarrassée, dans la seconde période de son existence, du comité de salut public, par la révolution du 9 thermidor, la Convention restitua aux citoyens le droit de s'associer dans un but d'enseignement. « Les citoyens, dit l'article 300 de la Constitution de l'an III, ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux progrès des sciences, des lettres et des arts. »

Enfin, avant de se séparer, le 3 brumaire an IV, la Convention rendit elle-même un décret d'organisation de l'instruction publique. Des écoles primaires et des écoles centrales durent être instituées par l'Etat et placées sous sa direction. Bien plus, pour consoler les villes qui avaient auparavant des collèges fondés et dotés, on leur permit d'organiser à leurs frais pour l'instruction secondaire des écoles centrales supplémentaires.

C'est dans les lois de l'an II et de l'an IV que l'on voit apparaître pour la première fois la division qui a toujours été suivie depuis chez nous et qui distingue, suivant leur importance, trois ordres d'enseignement, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur.

CHAPITRE II.

L'UNIVERSITÉ IMPÉRIALE.

On ne trouve dans la constitution de l'an VIII aucune disposition relative à l'enseignement, mais la pensée de Napoléon sur cet objet ne

tarda pas à apparaître. Une première loi sur l'instruction publique du 11 floréal an X (1er mai 1802) décida que l'instruction serait donnée : 1° dans des écoles primaires établies par les communes ; 2° dans des écoles secondaires établies par des communes ou tenues par des maîtres particuliers ; 3° dans des lycées et des écoles spéciales entretenues aux frais du trésor public. Il fut en outre déclaré qu'aucune école secondaire ne pourrait être établie par des particuliers sans l'autorisation préalable du gouvernement. Ainsi, aucune instruction ne pouvait être donnée, en dehors des écoles placées sous l'action directe de l'Etat, sans son autorisation préalable.

La loi du 10 mai 1806, qui créa l'Université impériale, et les décrets postérieurs qui l'ont organisée, sont d'ailleurs allés beaucoup plus loin. « Il sera formé, disait la loi de 1806, sous le nom d'Université impériale, un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publics dans tout l'empire. » Ce corps devait être une branche de l'administration publique, et ses membres, des fonctionnaires de l'Etat chargés du service de l'instruction. A sa tête fut placé un grand maître, le représentant, le délégué du Chef de l'Etat, et un Conseil de l'Université qui relevait du Conseil d'Etat lui-même. Les académies qui succédèrent dans la nouvelle organisation aux universités provinciales de l'ancien régime et dont les circonscriptions correspondaient au ressort de chaque Cour d'appel ne furent plus que les divisions d'une grande administration, soumise à une direction centrale et unique, sévèrement réglementée et qui étouffait partout l'initiative individuelle. L'unité active de l'Etat allait remplacer la féconde diversité que présentaient autrefois de nombreuses universités, autonomes, indépendantes, jouissant d'une vie propre, et dans lesquelles le principe de la libre concurrence avait trouvé sa place. Entre ces anciennes universités et l'université nouvelle, il n'y avait plus de commun que le nom. Les premières, que de larges franchises plaçaient en dehors de l'action de l'Etat, servaient librement la vérité et la science, celle-ci paraissait surtout destinée à mettre entre les mains de l'Empereur l'instruction et l'éducation du pays. Réalisant le vœu des économistes du dix-huitième siècle, l'Université impériale devait être, suivant les expressions de Royer Collard, « le gouvernement appliqué à la direction universelle de l'instruction publique. »

Le grand maître, assisté du Conseil de l'Université et des inspecteurs généraux, présidait à l'administration centrale. Ces formes se reproduisaient dans l'administration locale. Chacune des académies entre lesquelles se répartissait au point de vue de l'enseignement le territoire national était gouvernée par un recteur assisté d'un Conseil académique et des inspecteurs d'académie. En dehors de l'Université,

qui se trouvait ainsi placée sous l'action directe du gouvernement et qui absorbait dans son sein tous les établissements particuliers d'instruction, aucun enseignement public ne pouvait être donné. A ce monopole venait naturellement se joindre celui de la collation des grades qui était dévolu aux Ecoles de l'enseignement supérieur, aux cinq facultés de la théologie, du droit, de la médecine, des sciences et des lettres. Le diplôme devait être toutefois délivré par le grand maître et celui-ci pouvait toujours le refuser dans l'intérêt des études et des lois.

En mettant ainsi la main sur les droits de l'individu et sur ceux de la liberté par la création du monopole universitaire, Napoléon avait eu du moins le souci de respecter autant que possible les droits de la conscience et ceux des croyances religieuses. Toutes les écoles de l'Université, d'après le décret du 17 mai 1818, art. 38, durent prendre pour base de leur enseignement les préceptes de la religion catholique. Faire ainsi de l'enseignement de la religion, qui était celle de la grande majorité des Français, la règle fondamentale de l'Université, c'était, croyait-on, sauvegarder, sous le régime du monopole, la liberté religieuse du plus grand nombre. Malheureusement, malgré les prescriptions impériales, malgré l'influence de Fontanes qui fut le premier grand maître, livré à des professeurs qui avaient été élevés dans les principes de la philosophie du dix-huitième siècle, l'enseignement du corps universitaire reçut trop souvent, même à ses débuts, l'empreinte des doctrines matérialistes ou irréligieuses de ceux qui le donnaient.

CHAPITRE III.

LES PETITS SEMINAIRES SOUS LA RESTAURATION.

La Restauration maintint la création impériale, elle s'efforça seulement de la pénétrer de l'esprit chrétien. Toutefois quelques concessions furent faites à la liberté. En instituant le monopole universitaire, Napoléon avait reconnu que les grands séminaires étaient des écoles spéciales qui ne devaient point être soumises aux lois générales sur l'instruction publique. A l'inverse, les petits séminaires, les écoles secondaires ecclésiastiques, que plusieurs évêques avaient fondées dans

leurs diocèses en 1802, furent assujetties à la commune règle d'après laquelle, l'Université ayant seule le droit d'enseigner et de faire passer les examens, aucun établissement d'instruction ne pouvait exister à côté d'elle qu'avec son agrément, sous son autorité, et dans les conditions qu'il lui convenait d'imposer. Le décret du 9 avril 1809 prescrivit seulement au Grand maître et au Conseil de l'Université d'accorder un intérêt spécial à ces écoles. Mais, en 1814, après la chute de l'empire, les petits séminaires furent soustraits à la juridiction de l'Université et placés de nouveau sous l'autorité exclusive des évêques par une ordonnance du 5 octobre. Une autre ordonnance du 10 janvier 1816 décida que les bâtiments et les meubles provenant des écoles secondaires ecclésiastiques, qui avaient été concédés à l'Université par l'article 30 du décret du 15 janvier 1811, cesseraient d'appartenir à l'administration de l'instruction publique et que leur gestion serait confiée aux évêques. Enfin, pour compléter l'indépendance des petits séminaires, l'ordonnance du 27 février 1821 sur l'instruction publique accorda aux curés la faculté de former deux ou trois jeunes élèves pour ces établissements, sans avoir à payer la rétribution universitaire.

A la faveur de ce nouveau régime, les petits séminaires qui avaient été primitivement institués pour pourvoir à l'instruction des jeunes gens qui se destinaient à l'état ecclésiastique virent le nombre de leurs élèves grossir. Ils se multiplièrent et devinrent peu à peu de véritables collèges ecclésiastiques partageant en fait avec ceux de l'Etat le monopole de l'instruction secondaire. Quelques-uns même passèrent entre les mains des jésuites auxquels ils furent confiés par l'autorité épiscopale. Saisissant avec empressement cette nouvelle occasion d'ameuter les passions irréligieuses contre le gouvernement de Charles X, le parti libéral feignit de s'en émouvoir, et l'Université elle-même réclama contre l'admission dans les petits séminaires d'élèves qui ne se destinaient pas à l'état ecclésiastique.

Ce fut pour calmer cette agitation que le ministère Martignac présenta à la signature du roi deux ordonnances qui furent publiées le 16 juin 1828. D'après les dispositions de ces ordonnances, il ne devait plus y avoir qu'une seule école secondaire ecclésiastique par département. Il fallait aux évêques, pour en établir d'autres, l'autorisation du ministre des cultes. Le nombre des élèves fut en outre limité pour chaque diocèse. Le chiffre total de ces élèves ne devait pas s'élever, au maximum, à plus de vingt mille pour toute la France. Défense fut faite de recevoir aucun externe et, d'autre part, les élèves durent revêtir l'habit ecclésiastique au bout de deux ans. On exigea enfin des maîtres l'affirmation par écrit qu'ils n'appartenaient à aucune congrégation religieuse non légalement établie en France.

CHAPITRE IV.

LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET.

SECTION I.

LA LOI DE 1833 ET LES PROJETS DE M. GUIZOT.

La Charte revisée de 1830 promettait qu'il serait fait dans le plus court délai possible des lois sur l'instruction publique et la liberté de l'enseignement. C'était le parti libéral lui-même qui avait inséré cette clause dans le pacte fondamental. Il avait, en effet, souvent réclamé dans l'opposition la liberté de l'enseignement et l'abolition du monopole universitaire. Il s'était plu à présenter l'établissement de ce monopole comme l'une des plus criantes injustices du despotisme impérial, plus encore, sans doute, par crainte de voir l'Université prendre un caractère trop religieux et trop ecclésiastique sous la direction d'un grand maître tel que M. de Frayssinous que par un véritable amour de la liberté. Néanmoins, dès 1831, les écrivains catholiques qui avaient fondé le journal l'*Avenir* s'annoncèrent comme voulant à tout prix revendiquer la liberté promise. Bien loin d'octroyer cette liberté, le gouvernement pressa tout d'abord, au contraire, l'exécution des ordonnances de 1828, mais ensuite, devenu ministre de l'instruction publique, M. Guizot se préoccupa de tenir les engagements de la Charte en conciliant la liberté avec les droits de l'Etat. La loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire qui fut son œuvre abolit le monopole, admit la liberté, sans lui accorder cependant une part suffisante.

M. Guizot aurait aussi voulu faire pour l'enseignement secondaire et supérieur ce qu'il venait de réaliser pour l'enseignement primaire et introduire également la liberté dans ces deux ordres d'enseignement. Mais l'état de l'esprit public en proie à des préjugés étroits ne lui permit pas alors de tenter l'accomplissement d'un pareil progrès. Conservateurs et libéraux, presque tous se trouvaient, en effet, d'accord pour repousser énergiquement la liberté, à cause des avantages que l'Eglise aurait pu en retirer et ils lui préféraient le régime exclusif et rigoureux du monopole universitaire. « L'immense majorité du public, dit M. Guizot dans ses mémoires, voyait dans la liberté ecclésiastique le précurseur et l'instrument de la domination ecclésiastique, objet d'anti-

pathie et d'effroi.... Quiconque eût donné alors au gouvernement le conseil de renoncer absolument, en matière d'instruction publique, à la souveraineté de l'Etat, au régime de l'Université, aux entraves de l'Eglise et des congrégations religieuses, et d'encourir sans précautions fortes la libre concurrence de tant de rivaux, je ne veux pas dire d'ennemis, eût passé pour un jésuite secret, ou pour un lâche déserteur, ou pour un aveugle rêveur. »

Néanmoins, redevenu ministre de l'instruction publique en 1836, M. Guizot présenta aux Chambres un projet de loi relatif à l'enseignement secondaire. Dans ce projet, l'Université conservait la haute direction de l'enseignement secondaire. On lui laissait le droit exclusif de la collation des grades, celui d'arrêter les programmes, mais on lui enlevait le monopole de l'instruction. Les établissements libres étaient admis à enseigner en concurrence avec les lycées et les colléges royaux. On n'exigeait des maîtres, ni diplôme, ni déclaration écrite qu'ils n'appartenaient pas à une congrégation illégale. Ces dispositions étaient trop libérales pour la majorité de la Chambre et un amendement aux termes duquel tout chef d'établissement devait jurer qu'il n'appartenait à aucune association ou corporation non autorisée ayant été adopté, malgré le ministère, celui-ci laissa tomber son projet et ne le porta pas à la Chambre des pairs.

SECTION II.

LES PROJETS PRÉSENTÉS PAR M. VILLEMAIN ET L'AGITATION EN FAVEUR DE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT.

La question fut reprise en 1841 sous le ministère dont M. Guizot fut l'âme et dans lequel le portefeuille de l'instruction publique avait été attribué à M. Villemain. Celui-ci prépara un nouveau projet qui, tout en reconnaissant la liberté de l'enseignement, en subordonnait l'exercice à de telles exigences qu'il la rendait en fait à peu près illusoire. Les petits séminaires notamment étaient soumis à des conditions si rigoureuses que les évêques virent dans la loi proposée un danger pour le recrutement du clergé. Ils protestèrent, et leurs protestations déterminèrent le ministère à retirer le projet, avant même que la commission chargée par la Chambre de l'examiner et d'en faire le rapport fût parvenue à se mettre d'accord.

Ainsi menacés dans les intérêts vitaux de l'Eglise, les évêques prirent l'offensive, et, à la suite de la presse catholique, ils se mirent à attaquer, soit par des lettres insérées dans les feuilles publiques, soit

dans des mandements et des lettres circulaires adressées à leurs diocésains et à leur clergé, la valeur religieuse et morale de l'enseignement donné par cette université à laquelle on avait voulu soumettre leurs petits séminaires. L'Université était par elle-même un des corps les plus puissants de l'Etat. Elle comptait toute une armée d'hommes instruits dont plusieurs occupaient dans la presse, dans les Chambres et dans le Gouvernement, des positions très hautes et très influentes. Elle avait, de plus, pour alliés naturels, pour auxiliaires dévoués, les hommes fort nombreux encore qui n'avaient pas cessé de redouter l'influence du clergé et qui voyaient avec terreur, dans la liberté d'enseignement, une porte ouverte au retour des Jésuites. Les Jésuites étaient toujours, en effet, pour le grand nombre, un danger social qu'il fallait repousser à tout prix, fût-ce aux dépens de la Charte et de la liberté. Blessée dans son amour-propre par la vivacité des attaques dont elle était l'objet, inquiète pour ses privilèges et ses prérogatives, soucieuse de conserver avec le monopole de l'enseignement les situations acquises de ses membres, la corporation universitaire se défendit avec une ardeur désespérée. Le parti libéral tout entier se mit à sa suite et on vit des hommes faisant profession publique de libéralisme, combattre à outrance la liberté parce qu'ils supposaient qu'elle pouvait profiter à la Religion. Bientôt la lutte s'envenima, de nombreuses brochures, des écrits de diverses natures furent publiés. Le Gouvernement crut alors devoir intervenir dans la mêlée et s'efforcer de calmer les passions surexcitées. Ce fut l'objet d'une circulaire confidentielle adressée par le Garde des Sceaux ministre de la justice et des cultes aux évêques de France sur la liberté de l'enseignement, le 5 avril 1843.

« Pour mon compte, je n'en doute pas, disait le ministre dans cette circulaire, le problème que le Gouvernement et les Chambres ont à résoudre n'en serait plus un à l'heure qu'il est, si la turbulente impatience des uns, si l'aveugle et systématique hostilité des autres, si l'esprit de parti chez le plus grand nombre, n'avaient envenimé la question et paralysé jusqu'ici les intentions du Gouvernement. »

Au fond, en effet, sans partager absolument les préventions et toutes les terreurs plus ou moins vraies ou affectées dont la liberté de l'enseignement était l'objet, le Gouvernement croyait devoir en tenir compte. Il était d'ailleurs imbu de ce principe, commun à presque tous les gouvernements, qu'il est du droit et du devoir de l'Etat non seulement de surveiller, mais de dispenser souverainement l'enseignement à toutes les intelligences, et que l'éducation n'est qu'une branche de l'administration publique. Il estimait enfin que l'Université offrait plus de garanties que le clergé, pour inspirer de l'attachement au nouveau régime et du dévouement à la dynastie de juillet.

C'est dans ces dispositions et cet esprit que fut rédigé le nouveau projet de loi que M. Villemain présenta à la Chambre des pairs le 2 février 1844. Le privilége des petits séminaires était un peu étendu, mais on conservait le monopole universitaire comme un droit de l'Etat. Le certificat d'études était maintenu. Pour se présenter au baccalauréat, les candidats avaient à justifier qu'ils avaient fait leur réthorique et leur philosophie dans un établissement de l'Etat. Enfin, pour leur fondation, comme pour leur surveillance, les établissements libres se trouvaient placés sous l'autorité de l'Université; les conditions exigées des maîtres étaient si rigoureuses qu'elles équivalaient presque à une interdiction; on leur demandait en outre la déclaration écrite et signée qu'ils n'appartenaient à aucune association ou congrégation religieuse.

Ce projet ne devait contenter personne. Les catholiques et le clergé lui reprochaient ses dispositions restrictives, les universitaires et les libéraux réclamaient la suppression de tout privilége pour les petits séminaires, le maintien absolu du monopole comme un droit essentiel de l'Etat, l'exécution des lois préexistantes contre les Jésuites. Inquiet de cette disposition des esprits, le gouvernement ne pressa pas la mise à l'ordre du jour de la discussion, et lorsque cette discussion fut demandée le 21 février 1846, il s'y opposa. « Tous les droits en matière d'instruction publique, disait d'ailleurs à la même époque M. Guizot à la tribune de la Chambre des députés, tous les droits n'appartiennent pas à l'Etat. Les enfants appartiennent aux familles avant d'appartenir à l'Etat..... Le régime de l'Université n'admettait pas ce droit primitif et inviolable des familles. Il n'admettait pas non plus, du moins à un degré suffisant, un autre ordre de droits, et je me sers à dessein de ce mot, les droits des croyances religieuses. » L'éducation est, en effet, le grand principe générateur des croyances religieuses, et, par conséquent, dans un pays de liberté constitutionnelle, la liberté des cultes, des croyances religieuses et de leur manifestation, entraîne, sous peine de n'être qu'un vain mot, la liberté de l'enseignement.

SECTION III.

LES PROJETS DE 1847.

Le 12 avril 1847, un nouveau projet fut présenté aux Chambres. L'exposé des motifs de ce projet proclamait le droit de la famille, condamnait le monopole et reconnaissait l'influence bienfaisante des croyan-

ces religieuses sur l'éducation, mais les dispositions proposées ne répondaient pas à ces déclarations. Le certificat d'études était maintenu et les congrégations continuaient à être exclues de l'enseignement. Les exigences des grades étaient encore si rigoureuses qu'elles équivalaient, dans bien des cas, à une interdiction d'enseigner. Les professeurs des classes supérieures des petits séminaires y étaient eux-mêmes assujettis.

En même temps, d'autres lois étaient présentées : l'une, sur l'instruction primaire, diminuait les libertés octroyées en 1833 ; les deux autres, sur l'enseignement du droit et de la médecine, aggravaient encore le monopole de l'Etat. La commission que la Chambre chargea d'examiner le projet relatif à l'enseignement secondaire modifia même ce projet dans un sens plus restrictif encore. Interpellé à la Chambre des pairs par M. de Montalembert qui lui reprochait de n'avoir rien fait pour la liberté religieuse, M. Guizot s'excusa en invoquant les préventions fâcheuses d'un grand nombre d'esprits « le mal profond qu'il y avait dans l'état du pays, au fond de ses idées sur la religion, sur les rapports de la religion avec la politique, de l'Eglise avec l'Etat. »

Ces obstacles ne devaient pas tarder à disparaître. La Révolution de février vint, en effet, tout précipiter en modifiant profondément la situation des catholiques. A la vue du désordre révolutionnaire, des institutions menacées ou détruites et de la propriété en péril, les adversaires les plus déclarés de l'influence et de la liberté religieuses commencèrent à comprendre la nécessité de chercher dans la religion, plus libre et plus efficace, le remède à la maladie des âmes. Pour refaire l'éducation morale du peuple, ils crurent devoir faire appel à cette forte discipline que les caractères et les consciences trouvent dans la religion.

CHAPITRE V.

LA LOI DU 15 MARS 1850.

SECTION I.

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA LOI DE 1850.

La Constitution de 1848 reconnut les droits respectifs de la famille et de la société en proclamant la liberté de l'enseignement sous

la surveillance de l'Etat, et sous certaines conditions de capacité et de moralité à déterminer par une loi organique. Un décret du gouvernement du 16 novembre 1849 abolit le certificat d'études, et une loi du 15 mars 1850 organisa le principe de liberté reconnu par la Constitution.

Elaborée par une commission législative composée de catholiques et d'universitaires, cette loi fut une œuvre de transaction et de pacification. Montalembert et Thiers s'unirent pour la défendre contre les attaques dont elle fut l'objet. Elle était destinée à réaliser la conciliation des droits de la liberté et des droits de l'Etat. Le nom de l'Université disparut de la loi nouvelle, il ne devait plus y avoir en présence que l'instruction publique donnée au nom de l'Etat, et l'instruction privée ou libre. Une simple déclaration fut substituée à la nécessité d'une autorisation préalable pour l'ouverture d'une école libre.

SECTION II.

L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, l'instruction morale et religieuse fut placée à la base de cet enseignement et le droit de le donner fut reconnu à tout Français âgé de vingt-et-un ans accomplis, muni d'un certificat de capacité, et qui ne se trouvait dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi. Certaines équivalences au certificat de capacité furent admises en faveur des ministres des cultes reconnus par l'Etat et des membres des congrégations religieuses, vouées à l'enseignement, qui étaient également reconnues par l'Etat. Pour ouvrir une école libre, il fallait en faire la déclaration préalable à l'autorité publique, et celle-ci pouvait s'opposer à l'ouverture de l'école dans l'intérêt des mœurs publiques ou en refusant d'approuver le local.

A l'égard de l'enseignement secondaire tout Français âgé de vingt-cinq ans au moins et n'ayant encouru aucune incapacité légale fut admis à fonder un établissement de cet ordre en remplissant les conditions déterminées par la loi. Il devait déclarer son intention au recteur de l'académie dans le ressort de laquelle il se proposait de s'établir, en indiquant les lieux où il avait résidé et les professions qu'il avait exercées pendant les dix années précédentes. Il avait en outre à déposer les pièces suivantes : 1° un certificat de stage constatant qu'il avait rempli pendant cinq ans au moins les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement d'instruction secondaire public ou libre ; 2° le diplôme de bachelier, ou à défaut de ce diplôme, un brevet de capa-

cité délivré par un jury d'examen ; 3° le plan du local et l'indication de l'objet de l'enseignement. Le ministre pouvait dispenser de tout ou partie du stage avec l'assentiment et l'avis du Conseil supérieur de l'instruction publique. Enfin pendant le mois qui suivait le dépôt des pièces, le recteur, le préfet, et le procureur de la république pouvaient former opposition dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. En cas d'opposition, le conseil académique prononçait, la partie entendue ou dûment appelée, sauf appel devant le Conseil supérieur de l'instruction publique. (Loi du 15 mars 1850, art. 60 et suiv.).

Un amendement avait été proposé à l'effet d'exclure les congrégations non autorisées et spécialement les Jésuites de l'enseignement. Mais cet amendement fut rejeté et on reconnut ainsi tacitement aux membres de ces congrégations le droit d'ouvrir, de diriger des établissements d'instruction secondaire, ou d'y professer. « Dans les membres des associations religieuses non reconnues, nous ne voyons, disait le rapporteur, que des citoyens auxquels nul n'a le droit de demander ce qu'ils sont devant Dieu et devant leur conscience. Ils jouiront de la faculté d'enseigner parce que cette faculté est un droit civil et qu'ils possèdent tous les droits de ce genre. »

Les conseils municipaux eurent la faculté de remplacer les collèges communaux par des établissements libres.

Enfin les petits séminaires furent affranchis par la loi nouvelle des mesures de précaution qu'avaient prises contre eux les ordonnances de 1828. Perdant leur caractère d'écoles spéciales destinées au recrutement du clergé, ils furent admis à tous les avantages des établissements d'instruction secondaire. Mais, comme tels et à ce titre, ils furent assujettis à la surveillance de l'Etat. (Loi du 15 mars 1850, art. 76.) L'Etat se réserva en outre le monopole exclusif de la collation des grades et celui de l'enseignement supérieur. Aucune part ne fut faite à la liberté dans cet ordre d'enseignement qui resta complètement en dehors des dispositions de la loi de 1850.

SECTION III.

DU CONSEIL SUPÉRIEUR ET DES CONSEILS ACADÉMIQUES.

La loi du 15 mars 1850 institua un Conseil supérieur de l'instruction publique dans le sein duquel furent appelés à prendre place des délégués choisis par l'Institut, l'épiscopat et la Cour de Cassation. Ce conseil fut chargé de statuer en appel sur les affaires contentieuses

relatives à l'ouverture des écoles libres et à l'exercice du droit d'enseigner. Il eut à connaître des affaires disciplinaires relatives aux membres de l'enseignement public ou libre. (art. 64, 5 et 14, 30, 33, 50, 53, 55, 57, 68).

Un décret réglementaire du 29 juillet 1850 détermina les formes à suivre devant cette juridiction.

Un assez grand nombre d'instituteurs publics s'étaient signalés en 1848 par leur zèle pour la propagande des idées révolutionnaires et socialistes. A l'effet d'en faciliter la surveillance, on voulut rapprocher de ces fonctionnaires l'autorité académique. L'ancienne division des académies fut abandonnée et la loi de 1850 décida qu'il serait établi une académie dans chaque département. Le recteur fut ainsi réduit à un seul département.

Dans la réorganisation des nouveaux conseils académiques on assura une influence prépondérante au préfet, à l'évêque et au conseil général. Ces conseils furent associés à l'administration rectorale et on leur confia le jugement en première instance des affaires contentieuses et disciplinaires de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire libre.

SECTION IV.

MODIFICATIONS APPORTÉES SOUS LE SECOND EMPIRE A LA LOI DE 1850.

A la suite du coup d'Etat de décembre, un décret rendu le 9 mars 1852 mit le Conseil supérieur de l'instruction publique dans les mains du Chef de l'Etat en attribuant à ce dernier le droit d'en nommer et d'en révoquer tous les membres. Le titre *d'Université* qui avait disparu de la loi de 1850 sur l'enseignement fut bientôt repris dans les actes officiels pour désigner le corps enseignant au nom de l'Etat. Enfin, on en revint, par une loi du 14 juin 1854, aux anciennes circonscriptions académiques embrassant dans leur ressort plusieurs départements. On voulait rendre aux recteurs leur ancienne importance et augmenter leur autorité sur l'enseignement supérieur. Mais, à la place du Conseil académique qu'on transportait ainsi avec le recteur au chef-lieu de l'Académie, on institua, dans chaque département et au chef-lieu, un conseil départemental de l'instruction publique ayant juridiction sur les instituteurs primaires et sur les chefs d'établissements libres d'instruction secondaire. Enfin, le principe de la nomination directe par la puissance publique fut substitué, dans la composition de ces différents conseils, au principe de l'élection, toutes les

fois qu'il y avait lieu, d'après la législation antérieure, à élection. Au reste, après la révolution du 4 septembre, le principe de l'élection l'emporta de nouveau. Une loi du 9 mars 1873 l'appliqua à la nomination des membres du Conseil supérieur de l'instruction publique.

CHAPITRE VI.

LES LOIS SUR L'ENSEIGNEMENT DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE.

SECTION I.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.

En 1874, au sein de l'Assemblée nationale, la discussion s'ouvrit sur un projet de loi relatif à la liberté de l'enseignement supérieur que M. de Laboulaye, un de ses membres et l'un des plus éminents publicistes de l'école libérale, avait déposé seize mois auparavant. Cette discussion, fréquemment interrompue et dans laquelle les orateurs catholiques revendiquèrent éloquemment la liberté de l'enseignement supérieur comme le complément nécessaire de la liberté des autres ordres d'enseignement, aboutit à la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur.

« L'enseignement supérieur est libre » dit l'article premier de cette loi. Tout Français âgé de 25 ans peut, en principe, ouvrir librement des cours et des établissements d'enseignement supérieur. On peut s'associer librement, dans les conditions déterminées par la loi, dans un dessein d'enseignement supérieur. Les établissements qui comprennent au moins le même nombre de professeurs pourvus du grade de docteur, que les facultés de l'Etat qui comptent le moins de chaires, peuvent prendre le nom de faculté libre des lettres, des sciences, de droit, de médecine, etc., s'ils appartiennent à des particuliers ou à des associations. (art. 1 à 6).

D'après la même loi du 12 juillet 1875, les établissements réunissant trois facultés étaient autorisés à prendre le nom d'universités libres. Le mot université signifie, en effet, proprement association, corporation d'études. Tel était le sens avec lequel il était employé dans l'ancien régime pour désigner les différents foyers d'études qui rayon-

naient sur la France. Napoléon lui-même lui avait donné cette signification en l'appliquant au corps officiel qu'il investissait du monopole de l'enseignement.

Tout en laissant aux facultés de l'Etat le droit exclusif de délivrer les certificats d'aptitude aux deux grades de bachelier ès lettres et de bachelier ès sciences qui sont le couronnement de l'enseignement secondaire, la loi de 1875 voulut faire une certaine part aux professeurs des universités libres dans les examens qui conduiraient leurs élèves aux grades de l'enseignement supérieur. Elle décida, en conséquence, que les élèves des universités libres pourraient, à leur choix, se présenter, pour subir leurs examens devant les facultés de l'Etat, ou devant un jury spécial composé de professeurs de l'Etat, et de professeurs des universités libres, pourvus du diplôme de docteur. A l'effet de mieux sauvegarder encore les intérêts publics et les droits de l'Etat en matière de collation de grades, le législateur disposa en outre que les membres du jury spécial seraient désignés, pour chaque session, par le ministre de l'instruction publique, qu'ils seraient pris en nombre égal dans les facultés de l'Etat et dans l'université libre, et que dans le cas où le nombre des membres serait impair, la majorité serait du côté des membres de l'enseignement public. Dans tous les cas, la présidence de la commission devait appartenir à un membre de l'enseignement public. Le jury spécial n'était appelé d'ailleurs à délivrer, comme les facultés officielles, que des certificats d'aptitude aux grades. Seul investi du droit de conférer le diplôme, le ministre aurait ainsi pu, si des irrégularités avaient été commises, exiger de nouvelles épreuves.

L'institution du jury spécial ou jury mixte était un emprunt fait à la Belgique où il fonctionne depuis longtemps. La participation telle quelle que cette institution donne aux universités libres, non à la collation des grades, mais aux examens qui la précèdent, avait paru chez nous en 1875, comme dans ce dernier pays, le corollaire obligé de la liberté de l'enseignement supérieur. Il n'avait pas semblé qu'il fût possible d'établir un enseignement supérieur libre et rival de l'enseignement donné par les facultés de l'Etat, sans enlever à ces dernières le privilège exclusif des examens. Mais les préventions et les passions irréligieuses ne devaient pas tarder à l'emporter sur l'amour de la liberté.

Les catholiques qui avaient revendiqué avec tant d'ardeur la liberté de l'enseignement à tous ses degrés furent les premiers à mettre en œuvre la liberté que la loi de 1875 avait offerte à tous. Plusieurs universités catholiques furent fondées. Mais, presque aussitôt, fut présenté aux chambres un projet de loi qui, sous prétexte de concilier la li-

berté de l'enseignement supérieur « avec les droits de l'Etat et les prérogatives nécessaires du pouvoir exécutif », proposait d'exclure les universités libres de toute participation aux examens et qui en les faisant déchoir du rang d'émules et de rivales des facultés officielles où la loi de 1875 les avait placées cherchait à les réduire à un rôle subalterne. Voté par la chambre des députés, ce projet fut rejeté au Sénat.

Mais il tenait trop au cœur du parti qui s'était donné pour mission de combattre, sous le nom de cléricalisme, toutes les manifestations de l'idée religieuse, pour qu'il ne fût pas bientôt repris. Sitôt donc que ce parti fut en possession de la majorité dans les deux chambres, une loi du 18 mars 1880 supprima le jury spécial et décida que les titres ou grades universitaires ne pourraient plus être désormais attribués qu'après des examens subis exclusivement devant les professeurs ou les jurys de l'Etat.

En même temps, on réservait d'une manière absolue le titre d'université à l'enseignement donné par l'Etat. En aucun cas, les établissements libres d'enseignement supérieur, quelle que fût leur importance, ne devaient être autorisés à prendre ce titre.

SECTION II.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR ET LES CONSEILS ACADÉMIQUES.

I. *Le Conseil supérieur.*

La loi du 18 mars 1880 ne fut que l'une des manifestations de l'esprit qui animait la nouvelle majorité. Quelques jours auparavant, le 27 février 1880, une autre loi avait été rendue qui modifiait profondément le régime du Conseil supérieur de l'instruction publique. Les éléments divers pris dans le Clergé, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, l'armée et la marine et qui étaient appelés depuis 1850 à représenter au sein de l'Université, dans le Conseil supérieur, les intérêts généraux de la société et ceux de l'enseignement libre furent éliminés du nouveau Conseil. Composé de 58 membres, ce conseil ne dut plus comprendre désormais que des universitaires ou des personnes appartenant à l'enseignement public. Il n'y eut d'exception à cette règle que pour cinq membres de l'Institut choisis par l'Institut lui-même, et quatre membres de l'enseignement libre nommés par le président de la République sur la proposition du ministre, et le ministre lui-même président de droit du Conseil. Les quarante-huit autres membres, universitaires ou membres de l'enseignement officiel, devaient

être choisis par leurs pairs au nombre de quarante et nommés pour le surplus par un décret présidentiel.

Le Conseil supérieur de l'instruction publique se réunit en sessions ordinaires deux fois par an et en sessions extraordinaires toutes les fois que le besoin des affaires l'exige ou que le ministre juge à propos de le convoquer sur les questions relatives à l'enseignement. Le ministre peut toujours d'ailleurs demander l'avis du Conseil supérieur, il doit même le demander dans certains cas déterminés, sous peine d'illégalité et d'excès de pouvoir. Mais le conseil possède en outre des attributions disciplinaires et contentieuses de la plus haute importance. C'est lui notamment qui statue en appel et en dernier ressort sur les questions contentieuses de l'enseignement libre, et sur les jugements portant interdiction du droit d'enseigner ou de diriger un établissement d'enseignement, encore bien qu'il soit presque exclusivement composé d'universitaires.

II. *Les Conseils académiques.*

Les principes qui ont présidé à l'organisation du Conseil supérieur sont également ceux que le législateur a appliqués, dans la même loi du 27 février, aux Conseils académiques. Comme le Conseil supérieur, et à l'exception de quatre membres choisis par le ministre dans les conseils généraux et municipaux qui concourent aux dépenses de l'enseignement supérieur ou secondaire du ressort, ces conseils sont exclusivement composés d'universitaires. On leur adjoint cependant deux membres de l'enseignement libre, lorsqu'ils sont appelés à juger les affaires ou le personnel de cet enseignement.

SECTION III.

L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE.

I. *La suppression des équivalences établies par la loi de 1850.*

La loi du 27 février 1880, celle du 18 mars de la même année, furent bientôt suivies d'autres lois non moins restrictives de la liberté d'enseignement. En exigeant le brevet de capacité pour l'enseignement primaire, la loi de 1850 avait admis certaines équivalences de ce brevet au profit des bacheliers, des ministres du culte, et des

membres des congrégations religieuses reconnues par l'Etat. Toutes ces équivalences furent supprimées par une loi du 16 juin 1881. « Nul, dit l'article premier de cette loi, ne peut exercer les fonctions d'instituteur ou d'institutrice titulaire, d'instituteur adjoint chargé d'une classe, dans une école publique ou libre, sans être pourvu du brevet de capacité pour l'enseignement primaire. »

Une circulaire ministérielle du 17 avril 1882 déclara ces dispositions applicables aux orphelinats.

Il fut toutefois décidé par la même loi du 16 juin 1881 que ces exigences nouvelles ne s'appliqueraient pas : 1° aux directeurs d'écoles publiques ou libres qui exerçaient ces fonctions au 1er janvier 1881 en vertu des équivalences établies par la loi de 1850 ; 2° aux directrices comptant, à la même époque, trente-cinq ans d'âge et cinq ans au moins de services en la même qualité ; 3° aux adjoints ou adjointes qui seraient dans les mêmes conditions sans que ces derniers pussent néanmoins prendre dans l'avenir la direction d'une école en dehors des conditions ordinaires.

II. *La gratuité absolue de l'enseignement primaire.*

Le même jour, le 16 juin 1881, une autre loi proclama la gratuité absolue de l'enseignement primaire. « Il ne sera plus perçu, dit l'art. 1er de cette loi, de rétribution scolaire dans les écoles primaires publiques, ni dans les salles d'asile publiques. — Le prix de la pension dans les écoles normales est supprimé. » La Constitution de 1791 portait déjà, nous l'avons vu, qu'il serait créé une instruction gratuite pour tous à l'égard des parties de l'enseignement indispensables à tout le monde.

La gratuité pour tous est une charge pour le trésor, c'est-à-dire pour l'ensemble des contribuables, au profit des riches qui pourraient payer la rétribution scolaire. Elle présente du moins, a-t-on dit, cet avantage qu'elle efface toute distinction entre les enfants du pauvre et ceux du riche et leur apprend ainsi l'égalité dès leur plus jeune âge. Autant vaudrait dire qu'il convient de supprimer la propriété pour effacer d'une manière complète et absolue toute distinction entre les pauvres et les riches. La loi du 15 mars 1850 avait décidé avec raison que l'enseignement primaire ne serait donné gratuitement qu'aux enfants dont les familles seraient hors d'état de le payer. Mais, pour les auteurs de la loi du 16 juin, établir la gratuité absolue des écoles publiques c'était surtout leur assurer un avantage et un privilège considérables, c'était les protéger et les défendre par un moyen puissant,

énergique et le plus souvent efficace, contre la concurrence des écoles libres, c'était rendre dans la plupart des cas, la fondation de ces écoles impossible.

III. *La loi du 28 mars 1882.*

L'œuvre entreprise ne tarda pas d'ailleurs à s'achever. Après s'être emparé de l'enseignement primaire, après l'avoir en quelque sorte monopolisé de nouveau en n'accordant qu'aux écoles publiques le bénéfice de la gratuité, il suffisait aux adversaires de l'idée religieuse, pour réaliser complètement leurs desseins, de proclamer la laïcité de l'instruction primaire, et de la rendre obligatoire. Tel fut l'objet de la loi du 18 mars 1882.

Que l'instruction primaire soit un droit pour l'enfant et un devoir pour le père, lorsque celui-ci est en état de la donner, c'est ce que personne ne contestera. Mais on a quelquefois soutenu que la puissance publique n'a pas à intervenir entre le père et l'enfant pour assurer l'exécution de cette obligation, que l'accomplissement d'une obligation naturelle doit être, en général, abandonné à la conscience individuelle, et qu'il suffit à l'Etat, comme en Angleterre, de procurer au père la facilité d'élever ses enfants suivant ses idées ou ses convictions. Il faut laisser l'initiative individuelle à elle-même, toutes les fois qu'elle peut faire aussi bien ou mieux que le pouvoir. L'affection naturelle des parents pour leurs enfants assurera à ces derniers les bienfaits de l'instruction bien mieux que ne pourraient le faire des formalités vexatoires et les pénalités, d'ailleurs peu rigoureuses, dont il serait possible de frapper les négligents.

L'obligation de l'enseignement primaire avait plusieurs fois été discutée dans les Chambres avant 1882, mais elle avait toujours été repoussée. On avait vu dans cette obligation un empiètement et une usurpation de l'Etat sur les droits de l'individu, et en particulier sur la liberté religieuse. Partant de cette idée que la religion doit être à la base de l'enseignement, et que ce qu'on devait appeler plus tard l'enseignement neutre était une chimère irréalisable, on en avait conclu que pour obliger les enfants à aller s'instruire dans les écoles publiques, il aurait fallu établir, dans chaque commune, autant d'écoles que de cultes différents, ce qui aurait constitué pour le budget une charge beaucoup trop lourde. Résolu à respecter sincèrement l'inviolabilité de la liberté religieuse, on s'abstint donc de déclarer l'enseignement primaire obligatoire.

Le parti au pouvoir sous la troisième république n'eut pas ces scru-

pules. Il voyait dans l'enseignement primaire obligatoire un instrument puissant de propagande pour ses idées et, sitôt qu'il fut arrivé aux affaires, il s'empressa de le décréter. Tous les enfants furent obligés d'aller s'instruire dans les écoles publiques et d'y recevoir l'enseignement qu'il plairait à l'Etat de leur donner. On laissa pour toute ressource à ceux qui ne voudraient pas de l'enseignement officiel la faculté de se donner, s'ils étaient riches, des maîtres particuliers, ou de fonder à grands frais, là où ces fondations seraient exceptionnellement possibles, des écoles libres. L'enseignement religieux cessa d'être compris dans le programme des matières d'études, les ministres des cultes reconnus par l'Etat n'eurent plus, ni droit d'inspection, ni droits de surveillance et de direction dans les écoles primaires publiques et privées, ainsi que dans les salles d'asile. (Loi du 28 mars 1882, art. 3). L'intention du législateur était manifeste, il voulait, en haine de l'idée et de l'influence religieuses, *laïciser* complètement l'enseignement primaire, dans toutes les écoles, sans exception, dans celles mêmes dont les élèves appartenaient universellement au même culte. Gratuité, obligation et laïcité, tels durent être désormais les caractères essentiels de l'enseignement primaire. C'est par eux que le parti dominant espérait assurer la durée de son règne et son triomphe définitif.

IV. *La loi du 30 octobre 1886.*

La laïcisation des programmes de l'enseignement primaire ne tarda pas d'ailleurs a être complétée par celle du personnel et des conseils de cet enseignement que décréta la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire du 30 octobre 1886.

« Dans les écoles publiques de tout ordre, dit l'article 17 de cette loi, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque. »

« Aucune nomination nouvelle, soit d'instituteur, soit d'institutrice congréganiste, ajoute l'article 18, ne sera faite dans les départements où fonctionnera depuis quatre ans une école normale, soit d'instituteurs, soit d'institutrices. — Pour les écoles de garçons, la substitution du personnel laïque au personnel congréganiste devra être complète dans un laps de cinq ans après la promulgation de la présente loi. »

La laïcisation des écoles publiques primaires devait naturellement entraîner la révocation des donations et legs faits antérieurement aux communes, à charge par elles d'établir des écoles ou salles d'asile dirigées par des congréganistes. Mais, pour prévenir autant que possible cette juste et légitime révocation, le législateur prit soin de disposer formellement dans l'article 19, que l'action en révocation, qui en

principe et de droit commun dure trente ans, serait, au contraire, déclarée non recevable, si elle n'était pas intentée dans les deux ans à partir du jour où l'arrêté de laïcisation ou de suppression de l'école aurait été inséré au Journal officiel.

Enfin, pour que rien ne manquât à la laïcisation du personnel enseignant et pour que cette laïcisation fût complète, l'article 25 interdit aux instituteurs et institutrices publics de tout ordre, tout emploi rémunéré ou gratuit dans le service des cultes. Les fonctions de secrétaire de mairie continuèrent, au contraire, a être compatibles, avec celles d'instituteur, et le conseil départemental fut autorisé à accorder ou à refuser à son gré aux instituteurs la faculté de les remplir.

V. *L'obligation de l'instruction primaire.*

L'instruction primaire a été, nous l'avons vu, déclarée obligatoire, pour les enfants des deux sexes âgés de six ans révolus à treize ans révolus, par la loi du 28 mars 1882.

Elle peut être donnée dans les écoles publiques ou libres d'enseignement primaire ou d'enseignement secondaire, et, dans les familles, par le père lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie. (même loi art. 4.)

Elle aboutit d'ailleurs à des examens et conduit au *certificat d'études primaires élémentaires.* Peuvent se présenter à ces examens les enfants qui ont onze ans révolus. Ceux qui obtiennent le certificat d'études sont dispensés du temps de scolarité obligatoire qui leur restait à passer. (même loi, art. 6.)

Il est institué, dans chaque commune, pour surveiller et encourager la fréquentation des écoles, une commission municipale scolaire. Cette commission dont les articles 54, 55, 56, 57, 58 et 59 de la loi du 30 octobre 1886 règlent à nouveau l'organisation, les attributions et le fonctionnement, se compose du maire président, des membres désignés par le conseil municipal en nombre égal, au plus, au tiers des membres de ce conseil, d'un des délégués du canton, et de l'inspecteur primaire qui fait partie de droit de toutes les commissions scolaires instituées dans son ressort. (art. 6.)

Le maire dresse chaque année, d'accord avec la commission scolaire, la liste de tous les enfants âgés de six à treize ans, et avise les personnes qui ont charge de ces enfants, de l'époque de la rentrée des classes. Le père, le tuteur, la personne qui a la garde de l'enfant, le patron chez qui l'enfant est placé, doit, quinze jours au moins avant l'époque de la rentrée des classes, faire savoir au maire de la com-

mune s'il entend faire donner à l'enfant l'instruction dans la famille ou dans une école publique ou privée ; dans ces deux derniers cas, il indiquera l'école choisie. (art. 8 et 7.)

En cas de non déclaration, quinze jours avant l'époque de la rentrée, de la part des parents et autres personnes responsables, le maire inscrit d'office l'enfant à l'une des écoles publiques et en avertit la personne responsable. (art. 8.)

Les enfants qui reçoivent l'instruction dans la famille doivent chaque année, à la fin de la deuxième année d'instruction obligatoire, subir un examen qui porte sur la matière de l'enseignement correspondant à leur âge dans les écoles publiques. Le jury d'examen comprend dans son sein l'inspecteur primaire ou son délégué président ; un délégué cantonal ; une personne munie d'un diplôme universitaire ou d'un brevet de capacité. Ses membres sont choisis par l'inspecteur d'académie. Pour l'examen des filles, la personne brevetée doit être une femme. Si l'examen de l'enfant est jugé insuffisant, et qu'aucune excuse ne soit admise par le jury, les parents seront mis en demeure d'envoyer leur enfant dans une école de leur choix, publique ou privée, dans la huitaine de la notification. (art. 16.)

Les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une ou à l'autre de ces écoles, qu'elle soit ou non sur le territoire de leurs communes, à moins qu'elle ne compte déjà le nombre maximum d'élèves autorisé par les règlements. (art. 7.)

Lorsqu'un enfant inscrit à une école publique quitte cette école, les parents ou les personnes responsables doivent en donner immédiatement avis au maire et indiquer de quelle façon l'enfant recevra l'instruction à l'avenir. Il ne faut pas non plus qu'un enfant quitte, même momentanément l'école, sans que les mêmes personnes fassent connaître au directeur ou à la directrice les motifs de son absence.

Les motifs d'absence sont soumis à la commission scolaire. Les seuls motifs réputés légitimes sont les suivants : la maladie de l'enfant, le décès d'un membre de la famille, l'empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications. Les autres circonstances qui pourraient être exceptionnellement invoquées sont soumises à l'appréciation de la commission. (art. 10.)

Lorsqu'un enfant s'est absenté de l'école quatre fois dans le mois, pendant au moins une demi-journée, sans justification admise par la commission municipale scolaire, le père, le tuteur ou la personne responsable est invité, trois jours au moins à l'avance, à comparaître dans la salle des actes de la mairie devant la commission qui lui rappelle le texte de la loi et lui explique son devoir.

En cas de non comparution sans justification admise, comme dans celui de récidive dans les douze mois qui ont suivi la première infraction, la commission scolaire ordonne l'inscription, pendant quinze jours ou un mois à la porte de la mairie, des nom, prénoms et qualités de la personne responsable, avec indication du fait relevé contre elle.

La même peine est appliquée aux parents qui ne préviennent pas le maire lorsque leur enfant quitte l'école. (art. 12, 13.)

Enfin, si la première récidive est suivie d'une seconde, la commission scolaire, ou, à son défaut l'inspecteur primaire adresse une plainte au juge de paix. L'infraction est considérée comme une contravention et elle peut entraîner condamnation à une amende de onze à quinze francs ou à la peine d'un emprisonnement qui ne peut pas dépasser cinq jours. (art. 14.)

La commission scolaire peut accorder aux enfants demeurant chez leurs parents ou leur tuteur, lorsque ces derniers en font la demande motivée, des dispenses de fréquentation scolaire. Lorsqu'elles excèdent quinze jours, ces dispenses doivent être soumises à l'approbation de l'inspecteur primaire. Elles ne peuvent pas d'ailleurs dépasser trois mois par année en dehors des vacances.

Avec l'approbation du Conseil départemental, la commission peut aussi dispenser de l'une des deux classes de la journée les enfants employés dans l'industrie et arrivés à l'âge de l'apprentissage, ainsi que les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture. (art. 15.)

VI. *La caisse des Ecoles.*

D'après la loi du 28 mars 1882, art. 17, une caisse des écoles destinée à encourager et à faciliter par des récompenses aux élèves assidus, et par des secours aux élèves indigents, la fréquentation de l'école publique doit être établie dans toutes les communes. Cette caisse a dans certains cas le droit de recevoir du ministère de l'instruction publique une subvention au moins égale au montant des subventions communales.

VII. *Le nouveau statut des écoles primaires.*

Un nouveau statut des écoles primaires a, depuis le 6 janvier 1881, remplacé le règlement modèle du 17 août 1851 aujourd'hui abrogé.

Aux termes de ce règlement, pour être admis dans une école publi-

que, les enfants doivent avoir plus de six ans et moins de quatorze. En dehors de ces limites, ils ne peuvent être admis sans une autorisation spéciale de l'inspecteur d'académie. Toutefois, dans les communes qui n'ont pas de salle d'asile, l'âge d'admissibilité est abaissé à cinq ans. (Statut des écoles primaires du 6 janvier 1881, art. 1.)

Les classes durent trois heures le matin et trois heures le soir. Les enfants qui ne sont pas rendus à leur famille dans l'intervalle des classes demeurent sous la surveillance de l'instituteur jusqu'à l'heure où ils quittent définitivement la maison d'école (même statut, art. 9).

Il est absolument interdit à l'instituteur d'infliger aucun châtiment corporel. (art. 19). Les seules punitions permises sont les mauvais points ; la réprimande ; la privation partielle de la récréation ; la retenue après la classe, sous la surveillance de l'instituteur ; l'exclusion temporaire. Une exclusion de plus de deux jours ne peut être prononcée que par l'inspecteur d'académie. (art. 18).

En dehors de circonstances graves et imprévues, l'instituteur ne peut pas s'absenter sans y avoir été autorisé par l'autorité académique et sans avoir communiqué cette autorisation aux autorités locales. Il doit dans tous les cas avertir immédiatement de son absence les autorités locales et l'inspecteur primaire.

Il ne peut pas non plus intervertir, sans autorisation, les jours de classe. Il doit donner avis de cette autorisation aux autorités locales. (art. 23, 24, même statut).

« Les enfants, d'autre part, dit l'art. 6 de ce statut, ne seront envoyés à l'église pour les catéchismes ou pour les exercices religieux qu'en dehors des heures de classe. L'instituteur n'est pas tenu de les surveiller. Il n'est pas tenu davantage de les y conduire ».

« L'entrée de l'école est formellement interdite à toute personne autre que celles qui sont préposées par la loi à la surveillance de l'enseignement ». (art. 7).

CHAPITRE VII.

LES COLLÈGES ET ECOLES LIBRES.

SECTION I.

LES ÉTABLISSEMENTS LIBRES D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE.

C'est toujours la loi du 15 mars 1850, dont nous avons précédemment exposé l'économie et les principales dispositions, qui détermine aujourd'hui les conditions d'ouverture, et le régime des établissements libres d'enseignement secondaire. Bornons-nous donc ici à renvoyer à ce que nous avons déjà dit de cette loi.

SECTION II.

LES ÉCOLES PRIMAIRES LIBRES.

I. *Généralités.*

Les établissements libres d'enseignement primaire, c'est-à-dire ceux qui sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations, portent, d'après la loi du 30 octobre 1886, art. 2, la dénomination *d'écoles privées*. Cette loi leur refuse, en effet, le titre d'écoles libres que leur accordait la législation antérieure. A Mgr Freppel, évêque d'Angers, soutenant avec raison, dans la discussion, que l'enseignement privé doit s'entendre de celui qui est donné dans la famille par un précepteur, et non de celui qui est donné en commun dans une institution qui peut comprendre jusqu'à 1200 élèves, il fut répondu par Mr Paul Bert rapporteur qu'en donnant à des écoles fondées par des particuliers la qualification de *libres* on paraîtrait leur attribuer comme le monopole de la liberté et jeter ainsi une sorte de défaveur sur les écoles de l'Etat.

Au reste, les directeurs et directrices d'écoles primaires privées sont entièrement libres dans le choix des méthodes, des programmes et des livres, réserve faite pour les livres qui auraient été interdits par le Con-

seil supérieur de l'instruction publique. (Loi du 30 octobre 1886, art. 35).

Les exigences de grades ou plutôt de brevets ont été, comme nous l'avons vu, augmentées, à l'égard des écoles primaires libres, par la loi du 16 juin 1881. D'autre part, d'après l'article 36 de la loi de 1886, aucune école privée ne peut prendre le titre d'école primaire supérieure, si le directeur ou la directrice n'est muni des brevets exigés pour les directeurs ou directrices des écoles primaires supérieures publiques.

De même, aucune école privée ne peut, sans l'autorisation du conseil départemental, recevoir d'enfants des deux sexes, s'il existe, au même lieu, une école publique ou privée spéciale aux filles.

Enfin, aucune école privée ne peut recevoir des enfants au-dessous de six ans s'il existe dans la commune une école maternelle publique, à moins qu'elle-même ne possède une classe enfantine. (même loi, même art.).

II. *De l'ouverture des écoles privées.*

Tout instituteur qui veut ouvrir une école privée doit préalablement remplir, d'après les articles 37 et 38 de la loi de 1886, les formalités suivantes :

1° Déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir et lui désigner le local.

Le maire doit de son côté : 1° donner au postulant un récépissé de sa déclaration ; 2° faire afficher à la porte de la mairie cette déclaration et en maintenir l'affichage pendant un mois.

Il pourrait former, s'il y avait lieu, opposition à l'ouverture de l'école. Mais cette opposition ne pourrait s'appuyer que sur des motifs tirés de l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène.

2° Le postulant doit adresser au préfet et au procureur de la République des déclarations identiques à celle qu'il est tenu de faire au maire.

Le préfet et le procureur de la République doivent recevoir la déclaration et en donner récépissé. Ils pourraient l'un et l'autre provoquer l'opposition de l'inspecteur d'académie, mais ils n'auraient pas le droit de former eux-mêmes opposition à l'ouverture de l'école.

Les mêmes déclarations devraient être faites au maire en cas de changement du local de l'école ou en cas d'admission d'élèves internes.

3° Enfin, le postulant doit adresser la même déclaration à l'inspec-

teur d'académie en y joignant : 1° son acte de naissance ; 2° ses diplômes, c'est-à-dire les brevets nécessaires aux termes des lois nouvelles, suivant la nature de l'école qu'il s'agit d'ouvrir ; 3° l'extrait de son casier judiciaire, extrait qui a dû d'ailleurs, d'après l'article 63 de la loi du 30 octobre 1886, lui être délivré gratuitement ; 4° l'indication des lieux où il a résidé pendant les dix dernières années ; 5° l'indication des professions qu'il a exercées pendant le même temps ; 6° la copie des statuts de l'association à laquelle il appartient ; 7° le plan des locaux.

L'inspecteur d'académie peut former opposition à l'ouverture de l'école dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène. Mais l'opposition pourrait en outre être faite dans l'intérêt de l'ordre public s'il s'agissait d'un instituteur public révoqué et voulant s'établir comme instituteur privé dans la commune où il exerçait.

A défaut d'opposition, l'école est ouverte à l'expiration d'un mois, sans autre formalité. (Loi de 1886, art. 38).

Les oppositions à l'ouverture d'une école privée sont jugées contradictoirement par le conseil départemental dans le délai d'un mois.

Appel peut être d'ailleurs interjeté de la décision du Conseil départemental, dans les dix jours à partir de la notification de cette décision. L'appel est reçu par l'inspecteur d'académie ; il doit être soumis au Conseil supérieur de l'instruction publique dans sa plus prochaine session et jugé contradictoirement dans le plus bref délai possible.

L'instituteur appelant peut se faire assister ou représenter par un conseil devant le Conseil départemental et devant le Conseil supérieur.

Mais, en aucun cas, l'ouverture ne pourrait avoir lieu avant la décision d'appel.

Quiconque ouvrirait une école en dehors des règles prescrites serait poursuivi correctionnellement et condamné à une amende de cent à mille francs. L'école serait fermée. En cas de récidive, la peine serait de six jours à un mois d'emprisonnement et de cinq cents à deux mille francs d'amende.

Il a été d'ailleurs décidé par la Cour suprême qu'il n'y a pas ouverture d'école libre, soumise à l'accomplissement préalable des formalités prescrites par la loi, dans le fait de celui qui donne l'instruction, soit chez lui, soit au domicile des parents, à plusieurs enfants de diverses familles, mais isolément et par groupes d'enfants d'une même famille ; il y a là seulement enseignement domestique et privé. L'ouverture d'une école proprement dite, n'a lieu qu'autant que des enfants de différentes familles sont réunis habituellement pour recevoir l'enseignement en commun.

III. *Des écoles maternelles.*

Les écoles maternelles ou salles d'asile privées sont soumises, en principe, aux mêmes règles et conditions que les écoles primaires proprement dites.

L'article 2 de la loi du 16 juin 1881 n'exigeait pas, à la vérité, le brevet de capacité des directrices de salles d'asile. Il suffisait, pour diriger une école de cette catégorie, d'avoir vingt-et-un ans accomplis et d'être pourvue d'un certificat d'aptitude spécial. Mais, l'article 62 de la loi de 1886 a supprimé ce certificat et décidé qu'il n'en serait plus délivré à l'avenir. Le titre requis pour enseigner dans les écoles maternelles elles-mêmes est donc, en principe, le brevet élémentaire. Toutefois, les personnes qui, conformément à la loi du 16 juin 1881, auraient été antérieurement pourvues du certificat d'aptitude à la direction des salles d'asile, pourraient encore être actuellement chargées d'une école de cet ordre.

IV. *Des pensionnats primaires.*

L'ouverture des pensionnats primaires est soumise à des conditions spéciales. Il ne suffit pas, en effet, pour la fondation d'un pensionnat de cet ordre, de remplir les conditions requises pour l'ouverture des écoles primaires, il faut en outre, aux termes de l'article 7 de la loi du 30 octobre 1886, être âgé d'au moins vingt-cinq ans.

D'autre part, le plan que l'instituteur privé qui veut ouvrir un pensionnat est tenu de produire doit être certifié conforme au local par le maire de la commune. Il doit indiquer avec précision la destination de chacune des pièces affectées au pensionnat, ainsi que les dimensions des dites pièces (longueur, largeur et hauteur).

L'instituteur qui veut ouvrir à la fois une école privée et un pensionnat primaire peut du reste accomplir simultanément les formalités prescrites tant pour le pensionnat que pour l'école.

Enfin, tout instituteur qui reçoit des pensionnaires doit tenir un registre sur lequel il inscrit les noms, prénoms, le lieu et la date de naissance de ses élèves pensionnaires, la date de leur entrée et celle de leur sortie. Chaque année, avant le 1er novembre, il transmet à l'inspecteur d'académie un rapport sur la situation et le personnel de son établissement. (Décret du 18 janvier 1887, art. 171, 175).

V. *Des conditions d'hygiène scolaire des écoles privées.*

Les conditions d'*hygiène scolaire* que doivent réunir les locaux destinés aux écoles privées ne sont pas déterminées légalement. C'est au maire, au Conseil départemental, et au Conseil supérieur, qu'il appartient d'apprécier, dans chaque cas particulier, si la construction et l'ameublement des salles de classe donnent toute satisfaction à cet égard. Néanmoins, pour prévenir autant que possible toute difficulté, les fondateurs d'écoles privées agiront sagement en se référant, dans la disposition et l'organisation intérieures de ces écoles, aux règles édictées pour les écoles publiques.

CHAPITRE VIII.

DES AUTORITÉS PRÉPOSÉES A L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE.

SECTION I.

DE L'INSPECTION DES ÉCOLES PUBLIQUES ET PRIVÉES.

Les écoles primaires publiques et privées sont soumises aux mêmes autorités.

A ce point de vue, la France est divisée en seize circonscriptions académiques ayant chacune à leur tête un recteur assisté d'un Conseil académique et d'autant d'inspecteurs d'académie qu'il y a de départements dans la circonscription.

Au chef-lieu de chaque département siége, sous la présidence du préfet, un Conseil départemental de l'instruction publique.

D'autre part, sous les ordres immédiats de l'inspecteur d'académie, il y a, en général, dans chaque arrondissement, un inspecteur primaire.

C'est principalement au moyen de l'inspection des écoles que les autorités préposées à l'enseignement primaire exercent leurs attributions. Les autorités chargées de cette inspection, d'après l'article 9 de la loi de 1886, sont les suivantes :

1° Les inspecteurs généraux de l'instruction publique.

2° Les recteurs.

3° Les inspecteurs d'académie.

4° Les inspecteurs de l'enseignement primaire.

5° Les membres du Conseil départemental que ce Conseil aurait spécialement délégués à cet effet. Le Conseil départemental peut, en effet, déléguer le droit d'inspection qui lui appartient et qu'il ne saurait exercer lui-même, au tiers de ses membres. Il le peut, mais il n'est pas tenu de le faire. D'autre part, les instituteurs et institutrices publics qui font partie du Conseil départemental ne pourraient pas être délégués par lui à l'inspection des écoles privées.

6° Les maires dans la commune qu'ils administrent.

7° Les délégués cantonnaux dans les écoles soumises à leur surveillance.

Aux inspecteurs sont, en effet, associés dans la surveillance des écoles primaires publiques et privées un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton et nommés par le conseil départemental, qui détermine en même temps les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux.

L'institution de ces délégués est une création de la loi du 15 mars 1850. Nommés pour trois ans, ils sont rééligibles et toujours révocables.

Ils doivent se réunir au moins une fois tous les trois mois, au chef-lieu de canton, sous la présidence de celui d'entre eux qu'ils désignent, pour arrêter ensemble les avis à transmettre au conseil départemental et appeler son attention sur les abus à réformer ou sur les encouragements à donner aux instituteurs par l'inscription de leur nom au tableau d'avancement.

Pour tout ce qui concerne l'état et les besoins de l'enseignement primaire dans sa circonscription, chaque délégué peut d'ailleurs correspondre tant avec les inspecteurs, le conseil départemental et le préfet, qu'avec les autorités locales. Il peut, lorsqu'il n'est pas membre du conseil départemental, assister à la séance avec voix consultative pour les affaires intéressant les écoles de sa circonscription. Il a charge d'appeler l'attention de l'autorité municipale sur tout ce qui est du ressort de cette dernière. (Loi du 30 octobre 1886, art. 52).

8° Les inspectrices générales et les inspectrices départementales des écoles maternelles pour les écoles de cette catégorie.

9° Les médecins inspecteurs, communaux ou départementaux, mais seulement au point de vue médical.

L'inspection des écoles publiques s'exerce d'ailleurs conformément aux

réglements délibérés par le conseil supérieur ; elle embrasse à la fois l'instruction, les méthodes, la discipline, la salubrité de la classe, la bonne ou mauvaise conduite de l'instituteur. La surveillance des écoles privées n'a, au contraire, pour objet que la moralité, l'hygiène, la salubrité et l'exécution des obligations que la loi du 20 mars 1882 impose à ces écoles. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois. (même loi, art. 21).

Tout chef d'établissement libre qui refuserait de se soumettre à la surveillance de l'Etat, telle qu'elle est organisée par la loi, serait traduit devant le tribunal correctionnel et condamné à des peines rigoureuses. Deux condamnations dans l'année entraîneraient la fermeture de l'établissement. (même loi, art. 42).

Tout instituteur privé peut être traduit, sur la plainte de l'inspecteur d'académie, pour cause de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil départemental, et être censuré ou interdit de l'exercice de sa profession, soit dans la commune où il exerce, soit dans le département, selon la gravité de la faute commise.

Le conseil départemental pourrait même le frapper d'interdiction à temps ou d'interdiction absolue. Mais il y aurait lieu à appel devant le Conseil supérieur de l'instruction publique.

Cet appel devrait être interjeté dans le délai de dix jours, à compter de la notification de la décision, et ne serait pas suspensif. (même loi art. 41).

SECTION II.

DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL.

L'objet que poursuivait la loi du 30 octobre 1886 était, nous l'avons dit, la laïcisation du personnel et des conseils de l'enseignement primaire. Le conseil départemental fut en conséquence réorganisé par cette loi qui y fit entrer, sous la présidence du préfet, des personnes entièrement à la discrétion de ce fonctionnaire et incapables de lui résister.

Le conseil départemental, d'après l'art. 44 de la loi précitée, comprend en effet :

1° Le préfet, président.

2° L'inspecteur d'académie, vice-président, qui est ainsi appelé à statuer sur des poursuites qu'il a lui-même ordonnées et dirigées.

3° Quatre conseillers généraux élus par leurs collègues.

4° Le directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices.

5° Deux instituteurs et deux institutrices élus respectivement par les instituteurs et les institutrices publics titulaires du département.

6° Deux inspecteurs de l'enseignement primaire désignés par le ministre.

7° Deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs, mais appelés seulement à siéger dans les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement primaire.

Les membres élus du conseil départemental sont nommés pour trois ans. Ils sont rééligibles. Les conseillers généraux cessent de plein droit de faire partie du conseil départemental en même temps qu'ils perdent leur qualité de conseiller général. (même loi, art. 45).

LIVRE IX.

LA FORCE ARMÉE.

Ce n'est pas assez pour l'Etat de pourvoir dans la mesure de ses attributions légitimes et par une action appropriée aux différents intérêts généraux que nous avons successivement passés en revue. Il doit aussi et surtout, par sa force armée qu'on appelle également la force publique, faire prévaloir sa volonté contre les résistances injustes ou illégitimes dont elle pourrait être l'objet : réprimer les troubles intérieurs, les séditions et les complots, assurer à la fois son existence et la défense nationale tant contre les attaques du dedans que contre celles du dehors. Après avoir étudié l'action administrative dans ses rapports avec les principaux objets de son activité, pour épuiser ce que nous avons à dire de l'administration générale de l'Etat, et avant d'aborder l'étude des ressources ou biens dont la gestion est confiée à cette administration et dont l'ensemble constitue le patrimoine national, nous avons donc encore à traiter ici de la force armée et des dispositions législatives qui ont été prises dans un intérêt de défense nationale.

Instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors, réprimer au dedans les rébellions, assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois, la force publique se compose d'ailleurs aujourd'hui de l'armée de terre, de l'armée de mer, et de la gendarmerie nationale.

Titre I.

De l'armée de terre.

CHAPITRE I.

DU RECRUTEMENT DE L'ARMEE.

SECTION I.

DU RECRUTEMENT DE L'ARMÉE AVANT 1789.

I. *De l'obligation du service militaire dans le Haut Moyen Age.*

Il faut remonter bien loin dans le passé, jusqu'aux temps reculés des républiques grecque et romaine pour rencontrer l'obligation du service militaire avec le caractère d'universalité qui la distingue aujourd'hui. L'Empire romain lui-même, dans les derniers temps, n'avait plus qu'une armée permanente et soldée qui se recrutait principalement par des enrôlements volontaires et à prix d'argent parmi les barbares.

En Germanie, à la vérité, tout homme libre était soldat et devait être prêt à se lever au premier signal. Mais, lorsque les Francs se furent établis à demeure dans notre pays, chacun dut s'armer, s'équiper à ses frais, et apporter avec lui des vivres pour six mois. Cette obligation que consacrent les capitulaires de Charlemagne devait nécessairement limiter la charge du service militaire à ceux qui avaient des ressources suffisantes pour y satisfaire. Aussi, pour y être assujetti, fallait-il, suivant les mêmes capitulaires, réunir un certain nombre de manses. La manse, le *mansus* (1), d'où dérive le mot *meix* qui est encore employé dans nos campagnes pour désigner un petit héritage, était une habitation avec les terres qui en dépendaient, ordinairement celles

(1) *Mansus* de *manere* demeurer, habiter.

qu'une famille de serfs pouvait cultiver. La possession de trois ou quatre manses entraînait seule l'obligation du service personnel ; ceux dont les terres n'avaient pas cette étendue devaient s'entendre et se concerter entre eux de manière à ce que quatre ou cinq manses fournissent toujours un homme à l'armée.

Sous le régime féodal, la possession foncière resta la base du service militaire. Il était dû par les fiefs, et variait en étendue d'après leur importance. Comme les fiefs eux-mêmes, il reposait d'ailleurs sur les liens de la vassalité. Le seigneur devait son service et celui de ses hommes à son suzerain et ainsi de suite en remontant jusqu'au roi. Celui-ci, comme chef suprême de la hiérarchie féodale, pouvait donc réclamer le service *du ban et de l'arrière-ban*, c'est-à-dire de ses vassaux et arrière-vassaux, en un mot, de tout le corps féodal.

II. *Les Grandes Compagnies.*

Ce n'était pas chose facile que de mobiliser et de réunir ainsi des extrémités du royaume tout le corps féodal. Aussi, ces forces militaires parurent-elles bientôt insuffisantes et, pour soutenir sa lutte séculaire contre l'Angleterre, la royauté dut faire appel à des troupes plus aguerries et plus facilement disponibles. Ces troupes furent les *Grandes Compagnies* ou bandes de mercenaires qui louaient tour à tour leurs services au plus offrant des partis en présence, et qui, pendant les quatorzième et quinzième siècles, composèrent à elles seules la plus grande partie de l'armée royale. Jusque là le service militaire avait eu chez nous le caractère d'une redevance obligatoire assise sur la possession de la terre, ou des fiefs, il devint dès lors un métier, et il ne devait pas cesser d'en être ainsi jusqu'à la fin de l'ancien régime.

Avec les bandes de mercenaires, on vit en même temps apparaître la difficulté de discipliner et de maintenir dans l'ordre des troupes que l'espoir du pillage, la licence et la liberté des camps, attiraient seuls vers le métier militaire. La guerre finie, il n'était pas moins difficile de les licencier. Elles résistaient aux injonctions de se dissoudre qui leur étaient faites, et lorsque la paix ayant désarmé les belligérants, elles ne trouvaient plus à qui engager leurs services, pour ne pas perdre les profits de la guerre qui étaient leurs seuls moyens d'existence, elles la continuaient pour leur propre compte.

C'est ainsi qu'on vit les Grandes Compagnies pendant la guerre de cent ans porter successivement le désordre, la désolation et la ruine dans les différentes parties du pays, pillant, dévastant les campagnes ouvertes et les villages sans défense, rançonnant les pauvres labou-

reurs, et se vengeant par l'incendie des maisons et des récoltes, des résistances qu'elles rencontraient. Il faut lire dans les écrits contemporains, dans Froissart notamment, le lugubre récit des déprédations et brigandages des Grandes Compagnies, bandes de routiers, ou, comme on les appelait encore, « d'Anglais. » Qui ne connaît les hauts faits du fameux archiprêtre Arnaud de Cervolles ! Les ordonnances de nos rois contiennent des tristes exploits des routiers, des témoignages non moins authentiques. A partir du quatorzième siècle, ces ordonnances multiplient, en effet, et renouvellent sans cesse, douloureux témoignage de leur impuissance, les prescriptions et les défenses pour réprimer les violences et les excès des gens de guerre et soudards. Les paysans furent autorisés à s'armer et à s'assembler, au son de la cloche, pour les repousser par la force; et il fut ordonné que les châteaux seraient mis en état de défense pour abriter les habitants des communautés. (Ordonn. de 1355 et de 1357. Ordonn. de 1439).

III. *L'armée permanente.*

Les lamentables résultats du système des grandes compagnies firent comprendre la nécessité d'un autre mode de recrutement. On songea à leur substituer une armée permanente et soldée qu'il serait plus facile, on le pensait du moins, de former et d'assouplir à une exacte discipline, et à l'entretien de laquelle il pourrait être désormais régulièrement pourvu, autrement que par la dévastation et le pillage des campagnes. C'est à Charles VII, le réorganisateur de la France, après l'expulsion définitive des Anglais, qu'il était réservé d'établir ainsi une armée permanente et soldée avec le produit d'un impôt régulier. Le pays, représenté par les Etats-généraux, consentit volontiers à s'imposer pour cet objet, et l'imposition nouvelle fut un impôt direct, *la taille.*

Comme les grandes compagnies, la nouvelle armée organisée par Charles VII ne devait, en principe, se recruter que par des enrôlements volontaires à prix d'argent. On arriva assez vite, par ce moyen, à la constitution d'une cavalerie régulière, mais il fut plus difficile de réunir une bonne infanterie, et la raison c'est que la noblesse qui s'engageait volontiers dans les compagnies de gens d'armes, parce que ces compagnies combattaient à cheval, dédaignait, au contraire, le service à pied. Quant à la bourgeoisie et aux classes rurales, elles n'avaient pas le goût des armes dont la profession fut, en effet, à l'époque féodale, et resta longtemps le monopole exclusif de la noblesse.

Il fallait cependant pourvoir au service de l'infanterie et en rem-

plir les cadres. Dans ce but, des officiers ou sergents (1) ayant reçu du roi commission à cet effet, s'établissaient dans une ville, s'étendaient dans la campagne, et parcouraient le pays dans tous les sens pour y provoquer et recevoir des enrôlements. C'étaient des *racoleurs*. Pour encourager et stimuler leur zèle, on leur accordait une prime par chaque homme qu'ils enrôlaient, et ce fut au moyen de cet appât que le racolement des volontaires donna à l'armée un nombre suffisant de soldats. Les racoleurs avaient ainsi intérêt à ne pas se montrer trop scrupuleux, ni dans l'emploi de leurs moyens de racolement, ni dans le choix des racolés. Quiconque se présentait était admis sans examen et l'on vit souvent ceux qui étaient sous la menace d'une poursuite criminelle ou civile chercher dans l'armée, par un enrôlements volontaire, un refuge assuré.

Néanmoins, le recrutement de l'armée dans le cours du dix-huitième siècle, devint très difficile. Pour en compléter les cadres, et pour combler les vides qui s'y produisaient, on dut puiser par la voie du tirage au sort, dans les corps des milices provinciales dont nous allons parler, autant d'hommes qu'il en fallait. Si donc les enrôlements volontaires furent toujours, sous l'ancien régime, e mode principal du recrutement de l'armée, il est également vrai de dire que ni le service obligatoire ni le tirage au sort n'y furent complètement ignorés. C'était, en effet, par ces deux modes que l'on pourvoyait au recrutement de la milice qui servait elle-même, comme nous venons de le dire, à donner aux troupes l'effectif nécessaire.

IV. *Les milices provinciales.*

La formation d'une armée régulière avait permis de convoquer de moins en moins la milice féodale, le ban et l'arrière-ban, qui comprenaient tous les nobles et possesseurs de fiefs en état de porter les armes. Servant souvent à contre-cœur, peu aguerris, mal exercés et très souvent indisciplinés, les cavaliers de l'arrière-ban nuisaient plus, en effet, à l'armée qu'ils ne lui étaient réellement utiles. La dernière convocation eut lieu sous Louis XIV, en 1673. Mais, au moment où on se disposait à abandonner cette institution qui n'était plus qu'une sorte de réserve pour les cas extraordinaires, on voulut la remplacer par un autre genre de réserve, et, en 1688, pour augmenter les ressources de l'armée, Louvois créa les milices provinciales.

(1) Sergents, de *servientes*.

Au reste, pour alléger le trésor, il fut décidé que le recrutement des milices au lieu de s'opérer, comme celui de l'armée, par des enrôlements volontaires à prix d'argent, serait mis à la charge des habitants. On se borna d'abord à astreindre les communautés d'habitants, villes ou campagnes, à tenir sur pied proportionnellement au chiffre de leur population un certain nombre d'hommes qui, tout en restant dans leurs foyers, devaient, par des exercices périodiques, se préparer à faire en temps de guerre, pendant que l'armée régulière combattrait au dehors, le service des frontières. On laissa même aux habitants réunis en assemblée générale le choix des hommes qu'ils avaient à fournir. Ils pouvaient ainsi s'entendre à l'amiable et à prix débattu, avec ceux qui consentaient librement à se charger pour le compte de la communauté du service de la milice. Mais ce systéme fonctionna mal. On eut souvent à reprocher aux intéressés de prendre pour miliciens, à la place des meilleurs, ceux qui, incapables de se livrer à un travail rémunérateur, s'offraient à des conditions moins onéreuses. Aussi, trois ans aprés l'établissement de la milice, le tirage au sort fut-il substitué à l'élection. (Ordonnance du 10 décembre 1691.)

L'intendant, ses subdélégués ou ses commissaires présidaient à ce recrutement forcé dans chaque généralité. Tous les hommes célibataires ou veufs sans enfants de vingt à quarante ans et d'une taille de cinq pieds au moins devaient tirer à la milice. Le remplacement, interdit par diverses ordonnances dans le but de ne pas compromettre le recrutement de l'armée réguliére, fut autorisé à certaines époques et facilité même par l'administration.

Le contingent de miliciens qui était demandé chaque année au tirage au sort fut toujours d'ailleurs très restreint. Sauf pendant la guerre de la succession d'Autriche, l'effectif total des corps de milice ne dépassa point soixante mille hommes, et comme le maximum du service était de six ans, on n'avait ainsi annuellement à demander à toute la France que dix mille hommes seulement.

Malheureusement, la charge du recrutement ne fut point mise d'une manière égale sur toutes les classes de la société. La noblesse en fut exemptée. Celle-ci, au moment de l'établissement de la milice, était encore censée servir dans le ban et l'arrière-ban. Les villes qui avaient des remparts à défendre, échappèrent également à la charge de la milice, qui retomba ainsi lourdement et exclusivement sur le campagnes.

Quelques compensations étaient accordées par l'Etat au milicien Ses impositions étaient diminuées. D'ordinaire, au moment du tirage, il recevait aussi de la communauté ou de ses camarades, pour le consoler des rigueurs du sort, une somme d'argent qui en certains pays

était appelée convention. Néanmoins, et malgré ces dédommagements, ceux qui étaient astreints au tirage cherchaient par tous les moyens à s'y soustraire. Les uns se hâtaient de se marier, les autres se sauvaient dans les bois. Ils étaient qualifiés de fuyards et on permettait aux miliciens qui les atteignaient de se faire remplacer par eux. Ils étaient en outre condamnés à rester dix ans sous les drapeaux. D'autres enfin s'engageaient au service d'un noble, recherchaient sa faveur et s'efforçaient d'obtenir, par son intervention, du bon plaisir de l'intendant, le privilège de l'exemption.

Les causes d'exemption étaient, en effet, nombreuses, mal définies, les intendants en étaient juges, et elles donnaient lieu dans la pratique à beaucoup d'arbitraire. Aussi, témoins de cet arbitraire, les jeunes conscrits avaient-ils souvent peine à se contenir. Animés d'émotions diverses, on les voyait se laisser aller tour à tour de l'abattement à la colère; des scènes tumultueuses, des émeutes même se produisaient, et pour rétablir l'ordre le subdélégué de l'intendant dut souvent recourir au droit qui lui appartenait de nommer miliciens d'office les plus récalcitrants. C'était donc moins la charge du recrutement forcé que l'inégalité et l'arbitraire avec lesquels cette charge était répartie qui avaient fait prendre en horreur aux habitants des campagnes, avant 1789, un service militaire singulièrement restreint et limité, si on le compare à celui qui n'a pas cessé d'être exigé depuis 1793.

SECTION II.

DU RECRUTEMENT APRÈS 1789.

I. *Les levées en masse et la conscription.*

D'après les lois votées par l'Assemblée constituante, c'était par des enrôlements volontaires que les troupes françaises, autres que les milices et la garde nationale, devaient continuer à se recruter. Mais, pour faire face à la guerre étrangère, la Convention, par un décret du 24 février 1793, mit « en état de réquisition permanente et à la disposition du ministre et des généraux, jusqu'au complet du recrutement, tous les gardes nationaux de dix-huit à quarante ans, non mariés ou veufs sans enfants. » Le service militaire devenait ainsi, comme dans l'antiquité, une dette de tout citoyen. Il ne devait y avoir, ni exemption, ni dispense autre que celle qui pouvait résulter du complément du contingent général.

Les levées en masse continuèrent à s'opérer pendant la période des guerres révolutionnaires jusqu'en l'an VI. A cette époque fut votée, sous le Directoire, la fameuse loi de *conscription* qui servit de base aux institutions militaires du Consulat et de l'Empire et qui subsista jusqu'en 1818. De vingt à vingt-cinq ans, tout Français, d'après cette loi, pouvait être appelé au service de la patrie. Les jeunes gens de cet âge étaient partagés en cinq classes, année par année, et suivant la nécessité, le pouvoir législatif pouvait successivement convoquer chaque classe, en commençant par la plus jeune, au fur et à mesure, et en proportion des besoins. Il n'y avait d'exemption que pour ceux qui s'étaient mariés avant la loi de mise en activité, ou qui, après avoir déjà servi dans les guerres précédentes, obtenaient en temps de paix des congés absolus. Toutefois, dès l'année suivante, la loi du 28 germinal an VII consacra la faculté de se faire remplacer. Le sort désignait les conscrits dans chaque commune.

II. *Les lois de 1818 et de 1832.*

La conscription fut abolie par la Restauration et remplacée, dans la loi du 10 mai 1818, par un retour au système de l'ancien régime. L'enrôlement volontaire devait être considéré comme le mode principal de la formation de l'armée et le recrutement par voie d'appels comme un simple complément. Mais, en dépit des promesses de cette loi à laquelle est resté attaché le nom du maréchal Gouvion-Saint-Cyr, les nécessités et les exigences de la pratique réduisirent bientôt les pouvoirs publics à demander principalement au service obligatoire et au tirage au sort, à défaut d'engagements volontaires, les moyens de fournir à l'armée le nombre d'hommes dont elle avait besion.

La loi du 21 mars 1832 que présenta le maréchal Soult eut principalement pour objet de mettre le droit en harmonie avec les faits, en consacrant législativement le régime que ceux-ci avaient déjà établi. Le recrutement par voie d'appels fut mis en première ligne; d'autres dispositions de la loi de 1818 furent modifiées; mais, au fond, le système nouveau ne différa pas de celui que la pratique avait antérieurement consacré. Le service militaire n'était dû que par ceux des jeunes Français de 21 ans que désignait le sort dans les limites du contingent fixé chaque année par le pouvoir législatif. Le remplacement était permis, la substitution de numéros autorisée et de nombreux cas d'exemptions admis dans l'intérêt des familles. La durée du service militaire fut fixée à sept années et le contingent divisé en deux portions. L'une de ces portions constituait indirectement une sorte de réser-

ve. Ceux qui la composaient ne devaient être appelés sous les drapeaux qu'en cas de nécessité. En temps ordinaire, laissés ou envoyés en congé dans leurs foyers, ils restaient seulement soumis à l'autorité militaire jusqu'à l'expiration des sept années.

III. *La Garde nationale mobile.*

La nécessité de doter la France d'une force armée suffisante et capable d'écarter les dangers dont l'organisation militaire de la Prusse menaçait l'équilibre européen, inspira, sous le second Empire, la loi du 1er février 1868 dont les bases avaient été proposées par le maréchal Niel. Tous les jeunes gens qui n'étaient pas appelés au service actif devaient, d'après cette loi, faire partie, pendant cinq ans, d'une garde nationale mobile. Cette garde nationale ne pouvait être appelée à l'activité qu'en vertu d'une loi spéciale, mais ceux qui la composaient, tout en restant dans leurs foyers, étaient astreints, pendant leurs cinq années de service, à des exercices et à des réunions périodiques. En outre la durée du service dans l'armée active était réduite de sept à cinq années. Mais, au sortir de l'armée active, ceux qui composaient cette armée devaient encore servir pendant quatre ans dans la réserve. L'armée comprenait ainsi, d'après cette loi, trois parties distinctes, l'armée active, la réserve, et la garde nationale mobile.

Malheureusement pour notre pays la mort ne permit pas au maréchal Niel de suivre et d'accomplir jusqu'au bout l'œuvre de réorganisation militaire dont il avait été le promoteur, et cette organisation rencontrait encore l'opposition la plus vive lorsqu'éclata la guerre de 1870.

SECTION III.

LA LÉGISLATION ACTUELLE.

I. *Le service obligatoire.*

Après nos désastres, la loi du 27 juillet 1872 établit en principe l'obligation du service militaire personnel pour tout Français de 20 à 40 ans. Il ne devait plus y avoir, ni remplacement permis, ni substitution de numéros, si ce n'est entre frères.

Une loi postérieure du 15 juillet 1889 a eu principalement pour objet de réduire la durée du service actif de cinq à trois années, et de

supprimer, dans une pensée d'égalité absolue, les tempéraments par lesquels le législateur de 1872 s'était efforcé de concilier la rigueur du service obligatoire pour tous, avec ce que les besoins de la société lui paraissaient réclamer. Cette loi a été modifiée par une autre loi du 19 juillet 1892.

D'après la loi du 15 juillet 1889, ainsi modifiée, tout Français reconnu propre au service militaire fait successivement partie :

De l'armée active pendant trois ans;

De la réserve de l'armée active pendant dix ans;

De l'armée territoriale pendant six ans;

De la réserve de l'armée territoriale pendant six ans.

En d'autres termes, de 20 à 45 ans, tout citoyen valide, ou qui ne rentre pas dans une catégorie de dispense légitime, doit à son pays le service militaire.

II. *Les opérations du recensement et du tirage au sort.*

Tous les ans les maires des communes dressent le tableau des jeunes gens qui ont atteint l'âge de 20 ans révolus dans le cours de l'année précédente et qui sont domiciliés dans le canton ou considérés comme tels par la loi. Ces tableaux sont publiés et affichés dans chaque commune au plus tard le 15 janvier. C'est ce qu'on appelle le *recensement.*

Vient ensuite le *tirage au sort* qui a lieu au chef-lieu de canton, en séance publique, devant le sous-préfet et les maires du canton. Les jeunes gens sont appelés dans l'ordre du tableau à prendre un numéro dans l'urne. Le sort sert ainsi à désigner ceux des jeunes soldats qui pourront être renvoyés dans leurs foyers après une première année de service. Ce sont les numéros les plus élevés qui jouissent de cette faveur.

Après le tirage, il y a lieu de statuer sur tous les cas d'exemption ou de dispense que présentent les conscrits. C'est le rôle du *conseil de révision* qui se transporte successivement dans les différents chefs-lieux de canton en faisant une *tournée de révision.*

III. *Exemptions et dispenses.*

Doivent être *exemptés complètement et définitivement* du service militaire ceux que leurs *infirmités* rendent impropres à tout service actif ou auxiliaire dans l'armée.

Après un an de présence sous les drapeaux, peuvent être envoyés en congé dans leurs foyers, en temps de paix et sur leur demande, par les conseils de révision, l'aîné d'orphelin de père ou de mère — le fils unique ou l'aîné des fils d'une veuve — le frère d'un militaire en activité de service, réformé, ou mort sous les drapeaux, etc.

Le conseils de révision sont en outre autorisés à envoyer en congé, sur leur demande, après un an de présence sous les drapeaux et en temps de paix :

1° Les jeunes gens qui remplissent les devoirs de soutiens indispensables de famille. Le nombre des jeunes gens ainsi dispensés ne peut pas, en principe, dépasser 5 % du contingent à incorporer pour trois ans.

2° Les jeunes gens qui ont obtenu ou qui poursuivent leurs études en vue d'obtenir des diplômes spécifiés ; ceux qui ont embrassé certaines carrières, telles que l'instruction publique, une industrie d'art ou le ministère ecclésiastique. Ces jeunes gens, pour être ainsi dispensés, sont tenus d'ailleurs de satisfaire, dans le cours de leur année de service, aux conditions de conduite et d'instruction militaire déterminées par le ministre de la guerre.

Au reste, faute par eux d'obtenir les diplômes exigés avant l'âge de 26 ans, ou de fournir les justifications professionnelles prescrites, ils seraient tenus d'accomplir les deux années de service dont ils auraient été dispensés. En outre, dans le cours de l'année qui précède leur passage dans la réserve de l'armée active, les jeunes gens ainsi dispensés doivent être rappelés pendant quatre semaines. Ils suivent ensuite le sort de la classe à laquelle ils appartiennent.

En cas de mobilisation, les étudiants en médecine et en pharmacie ainsi que les élèves ecclésiastiques sont versés dans le service de santé.

Le conseil se réunit au chef-lieu du département pour statuer sur les demandes *de dispenses à titre de soutien de famille.*

En dehors de la conscription et du tirage au sort dont nous venons de parler, l'armée se recrute encore par les *engagements volontaires.* Pour contracter ces engagements, il faut avoir un certificat de bonne vie et mœurs, être âgé de 18 ans, savoir lire, écrire, et n'être ni marié, ni veuf avec enfant. Lorsqu'on devance ainsi l'appel, on est libéré plus tôt du service actif. La durée de l'engagement volontaire est de trois, quatre ou cinq ans. En temps de guerre, on peut s'engager pour la durée de la guerre seulement.

Les militaires peuvent, dans la dernière année de service, contracter un rengagement pour deux ans au moins et cinq ans au plus.

IV. *Composition et division de l'armée.*

L'armée se divise en quatre parties, l'*armée active*, la *réserve de l'armée active*, l'*armée territoriale*, et la *réserve de l'armée territoriale.*

L'armée active se compose, en dehors des hommes qui ne proviennent pas des appels, des jeunes gens qui ont été déclarés propres au service, et qui font partie des *trois dernières classes appelées.*

Toutefois, après une année de service, le ministre de la guerre ne maintient sous les drapeaux que les hommes dont il fixe lui-même le nombre, d'après les ressources budgétaires dont il dispose. Les soldats qui ont obtenu les derniers numéros sont renvoyés dans leurs foyers. C'est à cela, nous le savons, que sert le tirage au sort. Mais ceux qui sont ainsi mis en disponibilité restent à la disposition du ministre de la guerre.

De l'armée active on passe dans la réserve de l'armée active dont on fait partie pendant dix années, de 23 à 33 ans.

Les hommes de cette réserve restent immatriculés dans les régiments ou bataillons de l'armée active. Ils sont tenus de rejoindre leur corps en cas de mobilisation, de rappel de leur classe ordonné par décret, et de convocation pour des manœuvres ou exercices. Pendant leur temps de service, les hommes de la réserve de l'armée active sont, en effet, astreints à prendre part à deux manœuvres qui ne peuvent d'ailleurs durer chacune plus de *vingt-huit jours.*

L'armée territoriale est ainsi appelée parce qu'elle est spécialement destinée à la défense des places fortes, des côtes et du territoire. Elle pourrait cependant, en cas de nécessité, être incorporée dans l'armée active, et comme elle, tenir campagne.

Les hommes qui composent l'armée territoriale sont tous ceux qui ont accompli, depuis moins de six ans, leur temps de service dans l'armée active et la réserve. Ils restent dans leurs foyers tant qu'ils ne sont pas appelés à l'activité, ou mobilisés par l'autorité militaire. Ils sont d'ailleurs assujettis à une période d'exercices dont la durée est de *deux semaines.*

Au reste, peuvent être dispensés des manœuvres ou exercices, jusqu'à concurrence de 6 %, les hommes de la réserve et de l'armée territoriale qui en font la demande comme soutiens de famille. Certains agents ou fonctionnaires jouissent de ce même privilège.

La réserve de l'armée territoriale n'est appelée à l'activité que dans le cas d'absolue nécessité.

Elle comprend tous les hommes de 36 à 45 ans qui sortent de l'armée territoriale. Ces hommes peuvent être soumis pendant leur temps de service dans la dite réserve à une revue d'appel pour laquelle la durée du déplacement imposé ne doit pas excéder une journée. (Lois du 24 juillet 1873, du 13 mars, du 15 et du 31 décembre 1875, du 25 juillet 1887, du 15 juillet 1889 et du 19 juillet 1892.)

CHAPITRE II.

DE L'AVANCEMENT DANS L'ARMÉE.

SECTION I.

L'ANCIEN RÉGIME.

L'obligation du service militaire et le recrutement forcé doivent nécessairement, ce semble, en dehors même de l'application du grand principe de l'égalité, entraîner avec eux à titre de compensation légitime, et comme une sorte de dédommagement, la possibilité de l'avancement et l'accessibilité de tous aux grades militaires, même les plus élevés. Aussi, après avoir organisé, dans la loi du 21 mars 1832, le recrutement par voie d'appels, le législateur prit-il à tâche de régler aussi, par une loi non moins importante du 14 avril suivant, le mode et les conditions de l'avancement dans l'armée.

Avant 1789, sous le régime du recrutement de l'armée par des enrôlements à prix d'argent, deux obstacles principaux s'opposaient à l'égale admissibilité de tous aux grades militaires : la vénalité dont quelques-uns de ces grades étaient atteints, et, à partir du réglement du 21 mai 1781 qui fut rendu par le maréchal de Ségur, certains priviléges qui étaient accordés à la noblesse relativement à l'obtention des grades.

Occupons-nous d'abord de la vénalité des grades. A l'origine, pour arriver plus facilement à réunir et à recruter les hommes qui devaient entrer dans les différentes compagnies d'un régiment, on se déchargea de ce soin, en traitant à forfait avec des hommes d'armes auxquels on donnait, avec le titre de capitaine et le commandement de la future

compagnie, commission et pouvoirs à l'effet d'enrôler un nombre déterminé de gens de guerre. Tout rassemblement non autorisé aurait, en effet, constitué un crime. Mais le capitaine qui, en vertu de la commission qui lui avait été délivrée, parvenait à réunir sous ses ordres une compagnie, devenait naturellement propriétaire de cette compagnie. On ne pouvait lui en enlever le commandement et le dépouiller de son grade sans l'indemniser et lui payer le prix des avantages qu'il s'était légitimement acquis par son industrie.

Ce fut aussi, primitivement, en traitant à forfait avec les capitaines des compagnies, que le trésor royal, pour éviter les embarras et les difficultés d'une comptabilité détaillée, pourvut à l'entretien de l'armée, et les chefs militaires trouvèrent encore dans ces arrangements des profits pécuniaires qui constituèrent pour eux des droits acquis et une propriété légitime.

Propriétaire de sa compagnie ou de son régiment (1), le chef militaire, capitaine ou colonel, pouvait naturellement les vendre. Mais il fallait à l'acquéreur, pour prendre le commandement et entrer en possession du grade, la nomination et l'agrément du souverain. Seul investi du commandement suprême de l'armée et du droit de tenir sur pied une troupe d'hommes d'armes, le roi disposait seul aussi, en effet, des grades militaires, il avait seul le droit d'y nommer. La nomination royale était donc le préliminaire obligé de toute acquisition de grade. Mais il ne suffisait pas d'obtenir cette nomination. L'efficacité de la volonté du souverain se trouvait, en principe, subordonnée à certains arrangements financiers qui devaient être pris avec le titulaire du grade auquel on désirait succéder.

C'est ainsi que la vénalité s'introduisit dans l'armée comme dans les fonctions publiques. En fait, comme en droit, la collation des grades n'appartenait qu'au roi, mais depuis le grade de sous-lieutenant jusqu'à celui de colonel, il fallait pour devenir officier verser un capital et suivant l'expression consacrée *acheter son grade*, *sa lieutenance*, *sa compagnie*, *son régiment*. Quelquefois cependant, par une faveur exceptionnelle, le roi, en nommant au grade, dispensait de faire le versement et le prenait à sa charge, c'était ce qu'on appelait alors *donner le grade*. Il y avait du reste de hauts emplois militaires pour lesquels on n'exigea jamais aucune finance. Tels étaient ceux de maréchal de France, de lieutenant-général du roi, et de maréchal de camp. En se réservant la faculté de disposer librement de ces grades élevés sans que leurs choix fussent limités par des conditions pécuniaires, nos rois avaient

(1) Le système qui avait été appliqué au recrutement et à l'entretien des compagnies fut aussi, en effet, étendu et appliqué aux régiments.

compris la nécessité qu'il y avait pour eux et la nation à ce que les grades les plus élevés de l'armée ne cessassent jamais d'être la récompense d'une capacité éprouvée et le témoignage de la confiance du souverain.

Ces considérations, l'intérêt bien entendu de l'Etat, furent longtemps assez puissants pour défendre la Royauté contre les sollicitations sans cesse renouvelées et de plus en plus pressantes de la noblesse qui réclamait, quant à l'obtention des grades de l'armée, un privilège légal excluant les roturiers. Celle-ci disait, à l'appui de ses prétentions, que les règles de son état la bannissaient, sous peine de dérogeance, des professions commerciales qui étaient pour le tiers état une source de richesse, et pour remédier à la situation difficile dans laquelle elle se trouvait ainsi placée, elle demandait, à titre de compensation légitime, le monopole des grades. Jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle les doléances et les supplications de la noblesse furent constamment rejetées. L'école militaire qui fut instituée sous Louis XIV n'était sans doute ouverte qu'aux jeunes nobles, mais on pouvait arriver aux grades sans passer par cette école, et ce fut seulement par le règlement du 21 mai 1781 que la justification de quatre degrés de noblesse fut légalement exigée pour devenir officier. Ce règlement reçut, à la vérité, plus d'une infraction, les fonctionnaires chargés de la vérification des généalogies se montrèrent souvent faciles et complaisants, mais le principe n'en subsista pas moins jusqu'à la Révolution comme l'un des abus qui ont été le plus vivement reprochés à l'ancien régime.

SECTION II.

LES LOIS SUR L'AVANCEMENT.

I. *La Constituante.*

La vénalité des emplois et charges militaires fut abolie par l'Assemblée constituante qui se réserva en même temps, d'une manière exclusive, le droit de statuer sur les règles de l'admission au service et de l'avancement dans les grades. L'admissibilité de chaque citoyen à tous grades et emplois militaires fut proclamée ; ni les législatures, ni le pouvoir exécutif, ne pourraient plus désormais porter aucune atteinte à ce droit inviolable et sacré.

Suivant les principes nouveaux posés par cette assemblée, les emplois de lieutenant et de capitaine étaient tous donnés à l'ancienneté. Les grades de lieutenant-colonel et de colonel étaient donnés deux à

l'ancienneté, et un au choix du roi. Ceux de maréchal de camp et de lieutenant-général étaient donnés par moitié à l'ancienneté et au choix du roi. Le grade de maréchal de France était conféré par le choix du roi.

Trois emplois de sous-lieutenants, sur quatre vacances, étaient donnés directement au concours, après des examens publics, le quatrième était donné aux sous-officiers, partie à l'ancienneté, partie au choix.

La loi du 10 mars 1818 et les lois de 1832.

Les règles de l'avancement dans l'armée furent ensuite successivement fixées par des lois nombreuses et notamment, sous la Restauration, par celle du 10 mars 1818. Elles sont aujourd'hui l'objet des deux lois toujours en vigueur du 14 avril 1832 pour l'armée de terre, et du 20 avril de la même année pour l'armée de mer.

Il faut, d'après ces lois, pour arriver d'un grade inférieur à un grade supérieur, passer successivement par tous les degrés. L'élévation d'un grade à un autre, pour les officiers, est déterminée par l'ancienneté ou par le choix du chef de l'Etat, mais les règles de l'avancement varient en temps de paix et en temps de guerre ou en raison de circonstances extraordinaires.

En temps de paix, pour l'armée de terre, les deux tiers des grades de lieutenant et de capitaine sont donnés à l'ancienneté ; la moitié des grades de chef de bataillon ou d'escadron est donnée aussi à l'ancienneté ; tous les autres grades supérieurs sont au choix du chef de l'Etat. A la guerre, ou dans les colonies, le temps de service exigé pour passer d'un grade à un autre peut être, au contraire, réduit de moitié. De plus, en temps de guerre et dans les corps qui sont en présence de l'ennemi, la moitié seulement des grades de lieutenant et de capitaine est donnée à l'ancienneté; la totalité des grades de chef de bataillon est au choix du chef de l'Etat. Enfin, dans le cas d'une action d'éclat dûment justifiée et mise à l'ordre du jour de l'armée, il est dérogé complètement aux conditions de temps exigées par la loi.

Ainsi, tandis que la loi de 1818 posait en principe que nul ne pourrait être appelé à un grade s'il n'avait servi quatre ans au moins dans le grade inférieur, il suffit, au contraire, en général, d'après la législation actuelle, d'avoir servi deux ans dans un grade pour être promu au grade immédiatement supérieur. En outre, ce ne sont plus les deux tiers mais la moitié seulement des grades de chef de bataillon et de chef d'escadron qui doivent être donnés à l'ancienneté. Enfin, le grade

de lieutenant-colonel est désormais réservé, comme les autres grades supérieurs, au choix du Chef de l'Etat.

Voici en quels termes le rapporteur de la loi du 14 avril 1832 à la Chambre des députés justifiait les principales dispositions de cette loi : « En 1818, disait-il, des prétentions inexplicables, des ambitions désordonnées, des intrigues révoltantes s'agitaient autour d'un pouvoir trop disposé à les accueillir et à les seconder ; il fallait un frein efficace et, pour qu'il le fût, il était naturel de croire qu'on ne pouvait trop s'armer de sévérité. Aujourd'hui notre devoir est de ne conserver de la loi de 1818 que ce qui est compatible avec l'intérêt bien entendu du service ; il faut être juste et ne pas se laisser égarer par des défiances outrées qu'on ne doit plus éprouver. Notre royauté nationale sait qu'elle a des devoirs à remplir ; elle ne se les dissimule pas, parce qu'elle n'a pas l'intention de s'en écarter, elle veut que tous les services soient loyalement récompensés et elle saura laisser à l'écart et repousser les nullités ambitieuses.... Cependant et à l'exemple du Gouvernement votre commission a cru qu'il ne fallait pas que le choix du roi pût s'exercer avec une entière liberté : des entraves ont paru nécessaires ; mais, pour en déterminer la nature, elle s'est dirigée par cette pensée que s'il serait injuste de priver l'ancienneté de l'avancement que de longs services lui ont mérité, il fallait bien se garder en lui accordant des droits trop étendus de décourager cette noble ambition qui fait les héros et engendre les grandes actions... A mesure que les grades s'élèvent, les officiers qui y sont appelés doivent réunir plus de conditions ; le choix doit donc pouvoir s'exercer avec plus de liberté ; s'asservir presque exclusivement pour ces grades à l'inflexibilité d'une règle aveugle ce serait s'exposer à compromettre l'intérêt de l'Etat pour respecter outre mesure des intérêts individuels...

« La loi du 29 octobre 1790 étendait à tous les grades, sans exception, les droits de l'ancienneté ; elle ne put jamais, sous ce rapport, recevoir son exécution ; la loi de 1818 consacrait ces droits jusqu'au grade de lieutenant-colonel, et l'on s'est convaincu bientôt que cette disposition bienveillante, mais peu réfléchie, aurait pu être dangereuse dans ses conséquences. Le gouvernement et votre commission ont dû profiter des leçons de l'expérience et vous proposer de limiter l'avancement par ancienneté au grade de chef de bataillon : les lieutenants-colonels et les colonels ont, en effet, souvent à exécuter ou à donner des ordres d'où peut dépendre le sort d'une bataille. Pour s'acquitter de devoirs aussi graves, il faut une promptitude d'action, une vivacité d'intelligence, une force de conception qui ne se rencontrent que dans quelques hommes privilégiés ; ces hommes, l'ancienneté seule ne saurait les indiquer,

il est donc nécessaire qu'un choix éclairé les découvre et les appelle aux postes importants qui doivent leur être départis....

« Il est juste qu'à la guerre, ajoutait le rapporteur, les règles de l'avancement ne soient pas exécutées avec la même rigueur, quelques mois de campagne en apprennent souvent plus à l'officier que quelques années de garnison. A la guerre, le temps exigé pour l'avancement sera donc réduit à moitié, et si l'officier se distingue par une action d'éclat qui soit mise à l'ordre du jour de l'armée, aucune entrave ne pourra arrêter le témoignage de la reconnaissance de la patrie. C'est en satisfaisant à des obligations aussi sacrées que la France a vu se multiplier autour d'elle ces généraux qui, à toutes les époques de son histoire, ont porté si loin la gloire de ses armes ; c'est en éveillant ainsi l'émulation et le génie que vous ferez sortir avec orgueil des rangs qui les recèlent, ces braves impatients de se montrer dignes sur le champ de bataille de leurs illustres devanciers. »

SECTION III.

LA LOI SUR L'ÉTAT DES OFFICIERS.

La loi sur l'avancement dans l'armée dispose formellement qu'aucun officier ne peut être privé de son grade que dans les cas et suivant les formes déterminées par la loi. La loi dont il s'agit ici est celle du 19 mai 1834. Elle fut destinée, à l'époque où elle a été rendue, à mettre les militaires à l'abri du pouvoir discrétionnaire et arbitraire qui, depuis 1789, appartenait au gouvernement en tout ce qui se rattachait à l'armée. Dans cet état de choses et en l'absence de toute garantie, les officiers étaient sans sécurité. La mauvaise humeur, le caprice d'un chef, quelquefois même l'animadversion politique ou privée pouvaient à chaque instant compromettre une carrière lentement et péniblement acquise. Aussi l'opposition, sous la Restauration, n'avait pas cessé de réclamer qu'il fût apporté remède à cette situation, et, si ses efforts ne devaient pas réussir à triompher de la résistance du gouvernement, ils eurent du moins ce résultat qu'au lendemain de la révolution de juillet on inséra dans la Charte l'article 69 § 6 qui imposait au gouvernement l'obligation dont la loi de 1834 sur l'état des officiers ne fut que l'exécution.

Cette loi repose sur le principe que l'emploi est distinct du grade, que le grade constitue l'état de l'officier, et ne peut lui être arbitrairement enlevé, mais que l'emploi reste, au contraire, à la disposition du gouvernement à qui il appartient de le donner ou de le retirer. Si, en

effet, la disposition de l'emploi n'était pas réservée au pouvoir exécutif, toute discipline dans l'armée serait détruite, mais, d'autre part, si l'emploi lui-même avec tous les avantages qu'il procure pouvait être arbitrairement enlevé, le grade laissé à l'officier ne serait plus, pour lui, qu'un vain titre. Il convient donc que des garanties soient organisées pour prévenir tout retrait arbitraire d'emploi, et ces garanties doivent être d'autant plus grandes que la position dans laquelle l'officier privé d'emploi se trouverait placé se rapprocherait davantage de la privation complète du grade.

La loi sur l'état des officiers dispose en conséquence que la mise en non activité peut être prononcée par le Chef de l'Etat sur un simple rapport du ministre de la guerre, tandis qu'à l'inverse la mesure plus grave de la mise à la réforme ne pourrait être infligée que d'après l'avis d'un conseil d'enquête régulièrement constitué. Mais, en ce qui concerne le grade lui-même, l'officier ne peut le perdre que pour l'une des causes déterminées par la loi, à savoir : démission acceptée, perte de la qualité de Français, condamnation à des peines afflictives, infamantes ou correctionnelles, destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre dans les cas législativement prévus.

Titre II.

De l'armée de mer.

L'armée de mer se recrute comme l'armée de terre par l'engagement et l'appel. Les conscrits qui demandent à entrer dans le corps de la marine, au moment de la révision, y sont admis de droit. Au besoin, le ministre détermine la portion du contingent de l'armée qui sera incorporée à l'armée de mer. Cette portion est fournie par les plus bas numéros.

Mais, il y a un mode de recrutement spécial à l'armée de mer, qui est en même temps le principal, je veux parler de l'*inscription maritime*.

L'institution de l'inscription maritime repose sur ce principe que tout habitant du littoral se livrant à une profession maritime, pêche ou navigation, doit ses services à la marine de l'Etat, lorsque celle-ci les réclame. En conséquence, dès l'âge de dix-huit ans, tout marin est inscrit sur les registres du commissariat de la marine.

Une fois inscrit sur ces registres, il est matelot et à la disposition de l'Etat pour le service de la flotte jusqu'à l'âge de cinquante ans.

L'origine de l'inscription maritime remonte à Colbert qui, en substituant le systéme des classes au régime de la *presse* pour le service de l'Etat auquel les matelots étaient auparavant soumis, réalisa un véritable progrès.

Les inscrits maritimes âgés de vingt ans font un service de trois ans sur les navires ou dans les arsenaux de l'Etat après quoi ils sont libérés jusqu'à nouvel appel.

En temps de guerre, ou selon les besoins du service, on fait une *levée* qui porte d'abord sur les marins célibataires, puis sur les veufs, les hommes mariés sans enfants et enfin sur les pères de famille.

Le marin inscrit, qui veut se soustraire aux obligations qui résultent de l'inscription, n'a qu'à déclarer qu'il renonce à la navigation et à la pêche.

En échange de leurs obligations envers l'Etat, les inscrits jouissent de certains privilèges. Ils ont seuls le droit de se livrer à la navigation et à la pêche des côtes, ils sont dispensés de tout autre service public, et ont droit à une pension de retraite après un certain temps de service sur la flotte ou dans les ports.

Sous le rapport de l'administration maritime, le littoral de la France est divisé en cinq arrondissements ou *préfectures maritimes*. A la tête de chacune d'elles, se trouve un préfet maritime, choisi parmi les vice-amiraux.

Le *préfet maritime* a la direction de tous les services et établissements de la marine, la police des ports et de la pêche.

Les *commissaires de la marine* sont préposés, sous les ordres du préfet, à l'intendance et à la comptabilité.

L'avancement, dans l'armée navale, a été réglé par la loi spéciale du 20 avril 1832, suivant des principes analogues à ceux qui ont été adoptés, pour l'armée de terre, par la loi du 28 avril de la même année.

De même, la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers s'applique également à l'armée de terre et à l'armée de mer.

Titre III.

De la gendarmerie nationale.

Les armées de terre et de mer ont principalement pour objet la défense extérieure du pays et ce n'est qu'en cas de circonstances extraordinaires qu'elles doivent être également appelées à concourir au maintien de l'ordre intérieur. Dans l'état normal de la société, c'est la gendarmerie nationale qui est spécialement chargée de pourvoir à la sûreté et à l'ordre publics. Ce corps doit notamment, en dehors de ses attributions de police judiciaire, prêter main-forte à l'exécution des lois ou des ordres de l'autorité, et obtempérer à cette fin aux réquisitions qui lui sont adressées par les dépositaires de la puissance publique.

Les origines de la gendarmerie nationale se rattachent à la *maréchaussée* de l'ancien régime. Institué par François Ier pour réprimer les excès des gens de guerre et des vagabonds qui opprimaient « grandement son pauvre peuple » des campagnes, le corps de la maréchaussée, ainsi appelé parce qu'il était placé sous le commandement des maréchaux de France, était dispersé par petites brigades dans tout le pays. Ses chefs supérieurs locaux, sous le nom de prévôts des maréchaux, n'étaient pas seulement des officiers de maréchaussée, mais, chargés de pourvoir à la sûreté des routes et à la sécurité des campagnes, ils n'avaient pas tardé à être investis du droit de juger eux-mêmes sommairement et sans appel, les meurtriers, les voleurs de grand chemin, les délits militaires, les crimes et délits de certaines classes de malfaiteurs, tels que les sacrilèges, les faux-monnayeurs et les gens sans aveu. Leurs attributions furent augmentées par les successeurs de François Ier, et leur justice expéditive fut bientôt très redoutée. Elle constituait la juridiction prévôtale.

Les archers et les cavaliers de la maréchaussée ne poursuivaient pas seulement d'ailleurs avec énergie les malfaiteurs et les vagabonds, ils étaient aussi les auxiliaires actifs de l'administration et de la justice, les exécuteurs de la volonté royale. Ils portaient des contraintes aux habitants requis pour la corvée, arrêtaient les fuyards de la milice, prêtaient main-forte aux ordonnances des intendants.

Devenue odieuse par l'extrême sévérité qu'elle déploya lors des premiers mouvements révolutionnaires, la juridiction des prévôts des maré-

chaux fut abolie par la loi des 7-11 septembre 1790, mais on conserva le corps militaire de la maréchaussée. En l'organisant sur de nouvelles bases, le décret du 16 janvier 1791, changea seulement son nom en celui de gendarmerie nationale.

Depuis cette époque, la gendarmerie a été l'objet de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires qui ont été plusieurs fois réunies en un seul acte pour en faciliter l'application. Citons notamment le décret du 1er mars-21 avril 1854 modifié, en ce qui concerne le service de la gendarmerie par une décision du 24 avril 1858, et, en ce qui concerne l'organisation et le service, par un décret du 24 juillet 1875. La réorganisation de la gendarmerie a été l'objet d'un récent décret du 6 avril 1886.

Titre IV.

De la défense nationale.

CHAPITRE I.

DES OUVRAGES ET DES SERVITUDES MILITAIRES.

SECTION I.

DES CITADELLES, FORTERESSES ET FORTIFICATIONS.

Les citadelles, forteresses et fortifications constituent l'un des plus puissants moyens de la défense nationale. A ce titre, et encore bien qu'elles ne soient pas à proprement parler des choses publiques par leur nature, c'est-à-dire des choses dont l'usage soit nécessairement commun à tous, elles ont été expressément classées par l'article 541 du Code civil, avec tout ce qui se rattache directement et immédiatement à leur système défensif, parmi les dépendances du domaine public. Comme le domaine public lui-même, elles sont donc inaliénables et imprescriptibles, tant qu'elles conservent leur destination militaire.

Une loi est d'ailleurs nécessaire tant pour en opérer que pour en modifier le classement. (Loi du 10 juillet 1851 relative au classement des places de guerre et aux servitudes militaires).

SECTION II.

DES SERVITUDES MILITAIRES.

Dans l'intérêt de la défense des places de guerre, plusieurs servitudes légales d'utilité publique dont l'idée première appartient au maréchal Vauban ont été imposées aux propriétés circonvoisines par les

ordonnances et arrêts du conseil des 16 juillet 1670, 14 août 1680, 9 décembre 1713, 7 février 1744 et 31 décembre 1776, qui portaient défense de bâtir et de faire, sans permission, des déblais et des remblais dans un rayon déterminé en avant des fortifications.

Ces servitudes sont aujourd'hui régies par le décret réglementaire du 10 août 1853 dans lequel ont été codifiées, en exécution de la loi du 10 juillet 1851, article 8, toutes les dispositions législatives concernant la matière. Dans ce décret sont également comprises les règles relatives au droit des propriétaires de réclamer des indemnités pour les dommages qu'ils subissent par suite de l'établissement ou de la défense des places de guerre. Nous donnerons un peu plus loin une idée générale de ces règles.

En outre, des servitudes légales analogues à celles dont nous venons de parler ont été établies, dans le double intérêt de la défense nationale et de la sécurité des localités, autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine par la loi du 22 juin 1854.

Les contraventions aux dispositions relatives à ces différentes servitudes doivent être poursuivies et punies conformément à la loi du 29 floréal an X, c'est-à-dire comme en matière de grande voirie. Elles sont constatées par les gardes des fortifications et les gardes du génie, et réprimées par les Conseils de préfecture, qui peuvent prononcer, en dehors de la destruction des travaux, une amende de 16 à 300 francs.

SECTION III.

DES TRAVAUX MIXTES.

La défense de bâtir sans permission autour des places de guerre et dans leur rayon de défense ne s'applique pas seulement aux travaux exécutés par les particuliers, elle s'étend même aux travaux publics de l'État, du département ou des communes. Aucun travail de ce genre ne peut être exécuté sans l'autorisation préalable des deux administrations, civile et militaire. Les travaux projetés doivent être en conséquence soumis à l'examen de la *commission mixte des travaux publics* qui relève du ministre de la guerre et qui se compose à la fois d'éléments civils et militaires. D'où le nom de *travaux mixtes* qui est donné à ces travaux.

Dans l'intérêt de la défense nationale qu'ils pourraient compromettre, les travaux qui intéressent les routes et les communications sur les frontières, les ouvrages à faire dans les ports, ont été, comme

les travaux publics projetés dans le rayon de défense des places de guerre, soumis au régime des travaux mixtes, et successivement réglementés par l'ordonnance du 31 décembre 1776, la loi du 31 décembre 1790-19 janvier 1791 sur l'organisation des ponts et chaussées, le décret du 22 décembre 1812, et la loi du 7 avril 1851. Les dispositions relatives à la matière et celles qui fixent les limites de la zone frontière sont aujourd'hui codifiées dans le décret réglementaire du 16 août 1853 qu'ont successivement modifié les décrets du 31 juillet 1861, du 15 mars 1862, du 3 mars 1874 et du 8 septembre 1878.

L'article 3 de ce dernier règlement contient une longue énumération de tous les travaux qui, dans la zone frontière et le rayon de défense des places fortifiées, sont de la compétence de la commission mixte et donnent lieu à l'application des lois et règlements sur la matière.

SECTION IV.

DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES SERVITUDES ET TRAVAUX MILITAIRES.

Les servitudes légales ne donnent lieu, en principe, à aucune indemnité au profit des propriétaires qu'elles grèvent. Ceux-ci, a-t-on dit, ne souffrent à proprement parler aucune expropriation, et si, d'autre part, l'interdiction de bâtir qui résulte de ces servitudes avait pu motiver une demande en dommages-intérêts, tous les propriétaires assujettis, même ceux qui n'auraient eu et ne pouvaient avoir aucun projet de construction, n'auraient pas manqué de réclamer.

L'indemnité ne serait due que s'il y avait dommage matériel, occupation de terrains, ou ordre de supprimer soit des constructions ou plantations, soit des dépôts ou autres établissements existant déjà au moment de la création de la servitude.

Au cas de simple occupation de terrains ou de dommage matériel, ce serait, comme en matière de travaux publics, le Conseil de préfecture qui serait compétent pour statuer sur la demande en réparation du préjudice causé. Mais, s'il y avait suppression de constructions, ou expropriation, il faudrait suivre les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces règles, en cas d'urgence et en ce qui concerne les travaux militaires et ceux de la marine, ont été d'ailleurs modifiées et simplifiées dans un intérêt de célérité par la loi du 30 mars 1831. Mais, dans tous les cas, la fixation de l'indemnité due aux propriétaires doit être faite par le jury dans les formes protectrices de la loi de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

CHAPITRE II.

DES FAITS DE GUERRE ET DES RÉQUISITIONS MILITAIRES.

Il n'y a jamais lieu à indemnité qu'à l'égard des dommages qui seraient causés par des travaux militaires ou par des mesures de défense ayant un caractère préventif. Les mesures qui sont prises en présence de l'ennemi et qui répondent aux nécessités immédiates de la lutte, constituent, au contraire, des *faits de guerre* et ces faits, suivant le principe formellement consacré par l'article 39 du décret du 10 août 1853, ne peuvent faire naître aucune créance d'indemnité, ni contre l'Etat, ni contre le département ou la commune.

Toutefois, il a été décidé par la jurisprudence que l'habitant qui aurait satisfait à lui seul, en dehors même de l'autorité municipale, à des réquisitions imposées à la généralité des habitants, aurait, de ce chef, un recours contre la commune, par une sorte d'action de gestion d'affaires.

Quant au logement et à la nourriture des soldats ennemis, ils constituent pour les habitants une charge personnelle que l'administration municipale est autorisée à répartir entre eux, proportionnellement à leurs facultés, sans que la commune soit tenue d'aucun remboursement. La loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI, article 3 § 5, charge, en effet, l'administration municipale de prévenir par des précautions convenables ou de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, tous accidents et fléaux calamiteux. La répartition des logements ennemis rentre ainsi dans les attributions légitimes de cette administration. (Cassat. Ch. civ. 25 mars 1874, Ch. des req. 25 février 1875, Ch. civ. 2 juin 1874).

En cas de guerre ou de mobilisation, les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du ministre de la guerre tous les moyens nécessaires pour les mouvements des troupes, leur concentration et le transport du matériel de l'armée.

L'administration des lignes télégraphiques doit également de son côté tenir en tout temps à la disposition du ministre de la guerre le matériel et le personnel nécessaires pour assurer ou compléter le service de la télégraphie militaire. (Loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée, art. 26, 27).

Les chevaux, mulets et voitures, les prestations nécessaires à l'armée

et d'une manière générale tous les objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire sont d'ailleurs exigibles par voie de réquisition. Ce droit général de réquisition qui appartient à l'autorité militaire et les conditions auxquelles il est soumis sont aujourd'hui réglés par plusieurs dispositions législatives et réglementaires. (Loi du 3 juillet 1877. Décret du 2 août de la même année. Loi du 5 mars. Décret du 3 juin 1890. Décret du 23 novembre 1886). Les propriétaires réquisitionnés ont droit à une juste indemnité et la loi détermine le mode d'après lequel cette indemnité doit être fixée.

Les propriétés privées sont en outre légalement assujetties à l'obligation de subir, moyennant une indemnité, les marches et manœuvres qui doivent terminer chaque année l'instruction progressive des troupes. (Loi de 1873, art. 28).

Les dommages causés sont évalués et payés conformément au titre IX du décret précité du 2 août 1877. En cas de contestation, l'affaire est portée devant le tribunal civil.

LIVRE X.

LE DOMAINE NATIONAL ET LES IMPOTS.

L'Etat, comme les particuliers, a besoin de biens matériels pour subsister. Il lui faut, pour satisfaire aux dépenses des différents services publics, des ressources pécuniaires considérables. Ces ressources, il les trouve dans son patrimoine, c'est-à-dire dans les revenus de son domaine et dans l'impôt. Capable de posséder, d'acquérir, d'aliéner, de devenir créancière ou débitrice, la nation personne civile ou l'Etat a, en effet, comme les personnes vivantes, un patrimoine qui peut comprendre à la fois un actif et un passif, des meubles et des immeubles, des droits réels corporels ou incorporels, des créances et des obligations. Les meubles et immeubles ainsi que les droits réels incorporels appartenant à l'Etat constituent ce qu'on appelle proprement le domaine national.

Nous nous proposons d'exposer ici, dans deux titres distincts, les règles relatives au domaine national et à l'impôt. L'impôt peut, en effet, à plusieurs égards, être envisagé comme l'un des éléments essentiels du patrimoine national considéré dans toute son étendue. Mais, d'autre part, il ne faut pas oublier que si, comme propriétaire ou détenteur des biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels qui appartiennent à la nation, l'Etat ressemble surtout aux particuliers, c'est principalement comme puissance publique qu'il est appelé à établir et à percevoir l'impôt.

L'étude des créances et des obligations qui, sans entrer dans la composition du domaine national, forment cependant elles aussi un des éléments constitutifs du patrimoine de l'Etat personne morale se rattache d'ailleurs étroitement aux modes d'acquisition, d'aliénation et de gestion propres à ce domaine et c'est à propos de ces modes que nous en traiterons.

Titre I.

Le domaine national.

CHAPITRE I.

DE LA NATURE DU DOMAINE NATIONAL.

SECTION I.

ÉTENDUE ET DIVISION DU DOMAINE NATIONAL.

Le domaine national, dans le sens le plus étendu, est cet ensemble de biens qui, restant en dehors de la propriété privée, continuent d'appartenir à la nation considérée principalement comme un être collectif propriétaire et souverain du territoire qu'il occupe. Ce domaine embrasse généralement tout ce qui n'entre pas dans la composition du patrimoine des particuliers ou dans celui des personnes morales, telles que la commune, le département, etc...

D'autre part, le domaine national se divise en *domaine public* et en *domaine privé*. Il est, en effet, dans le patrimoine de l'Etat, des choses qui par leur nature ou la forme essentielle qu'elles ont reçue de la main des hommes sont nécessairement destinées à l'usage commun de tous et qui résistent par là même d'une manière invincible à toute idée d'appropriation individuelle. Elles sont livrées à tous, tous les membres de la société sans distinction, nationaux ou étrangers, peuvent en jouir et s'en servir. Tels sont les rivages de la mer où chacun peut accéder librement, les fleuves, les ports, les routes et généralement toutes les portions du territoire qui ne sont pas susceptibles de propriété privée.

Mais il est aussi, dans le domaine national, des choses qui ne diffèrent en rien, par leur nature ou la forme qui leur est propre, de celles qui composent le patrimoine des particuliers et qui, au lieu d'être abandonnées indistinctement à l'usage de tous, sont, au contraire, exclusivement réservées à certains services publics ou constituent pour l'Etat

personne morale, comme pour les particuliers, une source de produits ou de revenus. Tels sont les bois et forêts de l'Etat, les meubles et le matériel des ministères et des administrations publiques. C'est donc avec juste raison qu'on distingue dans le domaine national un domaine public qui, destiné à l'usage de tous, n'est pas susceptible de propriété privée, et un domaine privé formé d'éléments de même nature que ceux qui composent le patrimoine des particuliers.

SECTION II.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES DE LA DIFFÉRENCE ESSENTIELLE QUI SÉPARE LE DOMAINE PUBLIC DU DOMAINE PRIVÉ.

De la différence essentielle qui sépare le domaine public du domaine privé découlent plusieurs conséquences importantes. Indiquons les principales :

1° Les choses du domaine public, tant qu'elles conservent leur nature ou leur destination, sont frappées d'une indisponibilité absolue ; elles sont hors du commerce, inaliénables et imprescriptibles. Les pouvoirs publics eux-mêmes ne pourraient en opérer l'aliénation qu'après leur avoir préalablement enlevé, par un déclassement, leur caractère de choses publiques, ce qui ne serait d'ailleurs possible qu'à l'égard de celles qui, comme les routes ou les ports, ont reçu leur destination de la main des hommes. A l'inverse, susceptibles de propriété privée, les choses du domaine privé, sont dans le commerce, aliénables et prescriptibles, à moins d'une disposition contraire formelle et expresse du droit positif.

2° Placées hors du commerce et de la propriété privée d'une manière absolue, les choses publiques n'appartiennent à personne, pas même à l'Etat puissance publique. Celui-ci ne les possède pas à titre de propriétaire, il n'en a que la garde et la détention avec mission de les conserver aux générations à venir. Son droit sur ces choses ne s'exerce que par un pouvoir de surveillance, de police et de juridiction, dans l'intérêt de tous et afin que chacun puisse en jouir librement.

Au contraire, la société personne morale représentée par les pouvoirs de l'Etat est véritablement propriétaire du domaine privé. Sa gestion à l'égard des biens qui composent ce domaine est celle qui tient au titre de propriété ; elle use de ces biens, en jouit et en dispose avec toute l'étendue des pouvoirs compris dans les attributs normaux du droit de propriété.

3° Protecteur et gardien du domaine public, chargé de veiller et de

pourvoir à sa conservation, l'Etat puissance publique a le droit d'en reconnaître et d'en déterminer, de sa propre autorité, sans le concours des propriétaires riverains, les limites naturelles. Ce pouvoir de délimitation est confié à l'autorité administrative ; il est général et s'applique également à toutes les dépendances du domaine public, routes, fleuves, ports et rivages de la mer. Pour le domaine privé, au contraire, l'Etat personne morale ne possède point ce droit. Assimilé, en principe, aux simples particuliers, il doit comme eux procéder par une action ordinaire en bornage de propriétés.

SECTION III.

SUBDIVISION DU DOMAINE PRIVÉ EN DOMAINE CORPOREL ET EN DOMAINE INCORPOREL.

Celle des deux branches du domaine national qui est dans le commerce, le domaine privé, se subdivise elle-même *en domaine corporel* et *en domaine incorporel*. Le premier comprend les meubles et immeubles qui appartiennent à titre de propriété à l'Etat. Le second, au contraire, comme son titre l'indique, ne renferme que des choses *incorporelles* c'est-à-dire, dans le sens que la langue juridique attache à ces expressions, des droits productifs et utiles autres que la propriété née et actuelle des meubles et immeubles. Tels sont les droits réels de chasse dans les forêts nationales, de pêche ou de navigation sur les fleuves et rivières du domaine public.



CHAPITRE II.

LE DOMAINE NATIONAL DANS LE PASSÉ.



SECTION I.

LE DOMAINE DU ROI.

I. *Nature et étendue du domaine du roi.*

L'Etat, c'est moi, a pu dire Louis XIV. Le roi, dans notre ancien droit, était, en effet, la personnification la plus haute de l'Etat. Aussi ce qu'on appelle aujourd'hui, chez nous, depuis 1789, le domaine national, c'est-à-dire, l'universalité des biens meubles ou immeubles, cor-

porels ou incorporels qui sont, à des titres divers, affectés à l'ensemble de la nation française, on l'appelait dans l'ancien régime, le *domaine du roi, de la couronne*. Il y avait ainsi identité complète entre le domaine de l'Etat et le domaine du roi.

Le domaine, comme la souveraineté du roi, s'étendait d'ailleurs à tout dans l'ancienne monarchie. Il comprenait à la fois des choses publiques destinées à l'usage commun de tous, qui, comme les fleuves et les routes, étaient abusivement considérées, contrairement à leur nature, comme la propriété du roi, et des choses susceptibles de propriété privée, des choses corporelles meubles ou immeubles, et des choses incorporelles. Tel était, en outre, l'effet, pour employer les termes mêmes de l'Edit de juillet 1607 « du mariage saint et politique » des rois avec la couronne, la personne privée de nos rois était à ce point absorbée dans la personne royale, qu'ils ne pouvaient pas avoir de biens personnels séparés et distincts du domaine de la couronne. Tous les biens qui leur appartenaient, à quelque titre que ce fût, lors de leur avènement au trône, étaient par ce seul fait et de plein droit dévolus au domaine de la couronne.

II. *De l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine du roi.*

Les biens qui composaient le domaine de la couronne furent à l'origine la principale ressource de l'Etat. Héritage du fisc romain, accrus des terres fournies par la conquête, ils avaient été lors des invasions germaniques réservés au prince pour subvenir aux charges publiques. Dans le système financier alors en vigueur chez nous, ce n'était, en effet, qu'exceptionnellement et en cas de besoins extraordinaires que la puissance publique pouvait s'adresser aux particuliers pour leur demander des contributions pécuniaires.

L'importance du domaine de la couronne et des revenus qu'on pouvait en tirer n'échappa point à Charlemagne. Aussi, après avoir réussi à reconquérir une grande partie de ce domaine sur l'aristocratie mérovingienne qui s'était faite de belles parts à ses dépens, l'empereur s'attacha-t-il à en régler l'administration dans les plus petits détails par son Capitulaire *de Villis*. Mais ce qui était déjà arrivé sous les Mérovingiens, se reproduisit sous les Carlovingiens, l'aristocratie renouvela ses exigences et la féodalité se forma des débris du domaine royal.

Avec l'avènement des Capétiens, on vit se reconstituer un nouveau domaine royal formé principalement des vastes possessions de cette famille. Malheureusement ce domaine ne fut bientôt pas plus ménagé qu'il ne l'avait été sous les dynasties précédentes. Les revenus qu'il produisait n'eurent plus, avec le temps, pour la royauté, qu'une im-

portance secondaire, et celle-ci se vit réduite à recourir à de fréquentes demandes de subsides. Ces demandes devaient être portées devant les Etats Généraux qui y répondirent souvent en réclamant contre les aliénations et l'appauvrissement du domaine qui les avaient rendues nécessaires. Il s'établit ainsi dans les idées que le domaine du roi ne devait pas être aliéné, et on en vint à dire qu'il ne pouvait pas l'être valablement, qu'il était *inaliénable et imprescriptible.* Trois ordonnances de Philippe le Long révoquèrent en conséquence, en l'année 1318, les donations qui avaient été faites en biens du domaine depuis saint Louis. Aucune plainte ne s'éleva jamais, au contraire, contre les donations qu'avait pu consentir le saint roi. Mais, pour donner satisfaction aux doléances exprimées par les Etats Généraux, de nouvelles révocations durent encore être prononcées dans la suite, notamment par l'ordonnance de Charles V de l'année 1379.

Sans cesse violé par les rois, le principe de l'inaliénabilité était ainsi sans cesse renouvelé et rappelé. Admis par la jurisprudence, érigé et élevé à la hauteur d'une maxime fondamentale de notre droit public, s'imposant aux rois eux-mêmes, il fut enfin consacré plus formellement encore et réglementé dans les détails de son application par la célèbre ordonnance de Moulins de février 1560, œuvre du chancelier de l'Hospital. Cette ordonnance admit la validité des aliénations antérieures, mais elle prononça d'une manière irrévocable la nullité des aliénations qui seraient postérieurement consenties.

C'est ainsi que s'implanta définitivement dans notre ancien droit la règle *de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine*, règle de droit positif qui ne découle point de la nature des choses, du moins en ce qui concerne les biens domaniaux susceptibles de propriété privée, et que, ni la législation romaine, ni la monarchie franque, ni le régime féodal n'avaient admise.

Malgré son caractère propre de généralité et d'inviolabilité, le principe de l'inaliénabilité du domaine souffrait cependant quelques exceptions. C'est ainsi notamment que d'aprés l'ordonnance de Moulins elle-même, les biens domaniaux pouvaient être, sinon aliénés définitivement, du moins *engagés* jusqu'à remboursement, en cas urgent et de nécessité pressante, pour les besoins de la guerre par exemple.

De même, la validité de l'échange était admise, mais comme ce mode d'aliénation aurait pu donner lieu à des fraudes, servir à déguiser des libéralités, certaines précautions furent prises pour en sauvegarder l'égalité et lui conserver son caractère commutatif.

D'autre part, les biens domaniaux purent être aussi concédés en apanages.

Enfin, un second édit du même jour que l'ordonnance de Moulins admit l'aliénabilité des biens *du petit domaine*. On entendait par là les moulins, fours, pressoirs, halles, maisons, boutiques, et autres petits biens, dont la gestion aurait été difficile, coûteuse, et qu'il était ainsi plus avantageux d'aliéner que d'administrer.

III. *De la régie et du contentieux des biens domaniaux.*

Après avoir appartenu, à l'origine, aux prévôts et aux baillis, la régie des biens domaniaux passa successivement aux trésoriers de France, aux bureaux de finances et aux intendants. Les attributions de ces agents n'étaient pas seulement d'ailleurs d'ordre administratif, ils avaient aussi, dans une certaine mesure, le contentieux des matières domaniales. C'est ainsi que les affaires qui intéressaient le domaine ne devaient être en principe portées devant la juridiction ordinaire des baillages et des parlements que si une question de fonds ou de propriété s'y trouvait engagée. Dans les autres cas, s'il ne s'agissait que d'un compte de fruits, par exemple, c'était l'administration active, représentée par les bureaux de finances ou les intendants, qui était à la fois juge et partie.

Les Eaux et Forêts formaient, comme nous l'avons vu, dans le domaine corporel de la couronne, une classe de biens à part, ayant ses règles propres, une administration distincte ; il en était de même des droits qui composaient le domaine incorporel.

IV. *Du domaine incorporel.*

En dehors des meubles et immeubles du domaine corporel qui appartenaient à titre de propriété à la couronne, tous les droits, quelle qu'en fût la nature ou l'objet, qui étaient pour la Royauté une source de revenus et de profits pécuniaires, constituaient son domaine incorporel. On les appelait *droits domaniaux*.

Parmi ces droits les uns avaient leur source dans le régime féodal. Tels étaient *le droit de franc-fief*, les profits auxquels donnait lieu la mutation des fiefs et des censives qui relevaient directement et immédiatement de la couronne, les rentes dues par les censives. Plusieurs droits domaniaux se rattachaient aussi aux rapports de l'Eglise et de l'Etat. C'étaient *le droit d'amortissement* et le droit plus particulièrement appelé *régale* que s'attribuait le roi sur le temporel des évêchés vacants.

Tous ces droits appartenaient au roi plutôt à titre de suzerain que de souverain. D'autres enfin dérivaient essentiellement de la souveraineté comme droits inhérents au pouvoir suprême.

Ces derniers droits domaniaux étaient à la fois les plus importants et les plus nombreux, ils s'étendaient sur toute la France, bien au-delà des limites du domaine féodal de la couronne, et leur nombre ne cessa pas de s'accroître jusqu'à la fin de l'ancien régime. Mentionnons, en commençant par les plus anciens, le droit régalien de battre monnaie, celui de créer, pour en tirer finances, des offices d'administration et de justice, le pouvoir que finit par s'arroger la Royauté d'établir de sa propre autorité, sans le concours et la participation des Etats-généraux, par de simples édits enregistrés en Parlement, sous le titre et la couleur de droits domaniaux, de véritables impôts, et enfin les industries privées dont le pouvoir royal se réserva et s'attribua d'une manière exclusive l'exercice, soit dans un intérêt purement fiscal, soit pour mieux assurer certains services publics.

SECTION II.

LE DROIT INTERMÉDIAIRE.

I. *Changements apportés en 1789 dans la dénomination et la composition du domaine national.*

La Révolution de 1789 ayant mis la souveraineté nationale à la place de la souveraineté du roi, le domaine du roi ou domaine de la couronne devait nécessairement devenir, dans le droit nouveau, le domaine national. La distinction du domaine en domaine corporel et en domaine incorporel fut d'ailleurs conservée et maintenue, elle était dans la nature des choses.

Le domaine corporel continua à embrasser, comme sous le régime antérieur, dans son universalité, les choses publiques elles-mêmes, c'est-à-dire celles qui destinées à l'usage de tous, ne peuvent pas être, à proprement parler, l'objet d'un droit de propriété. Il s'accrut d'autre part des biens du clergé et des monastères que le décret du 2 novembre 1789 mit à la disposition de la nation, et plus tard, sous l'Assemblée législative et la Convention, des biens confisqués sur les émigrés et les prêtres déportés.

Le domaine incorporel subit, au contraire, plusieurs réductions. Les attributs de la souveraineté dans lesquels la Royauté avait précé-

demment trouvé une source de profits et de revenus perdirent tout caractère domanial. Ils cessèrent d'être considérés en quelque sorte comme la propriété privée du roi ou de la nation pour n'être plus envisagés, conformément à la nature des choses, que sous leur aspect réel d'éléments constitutifs des pouvoirs publics.

L'abolition des derniers restes de la féodalité enleva en outre au domaine incorporel de l'Etat plusieurs droits domaniaux, originaires du régime féodal. Mais, d'autre part, le domaine national se trouva substitué au fisc seigneurial dans la perception des droits seigneuriaux qui furent exceptionnellement conservés et maintenus, comme les droits d'épave et de déshérence.

II. *De la règle nouvelle de l'aliénabilité du domaine.*

A la maxime de l'ancienne monarchie que le domaine est inaliénable et imprescriptible, sacré pour la nation comme pour les rois, parce qu'il est à la fois le patrimoine de la génération présente et celui des générations à venir, la Révolution substitua la règle nouvelle de l'aliénabilité. En abrogeant ainsi, dans le présent et pour l'avenir, le grand principe de 1566 elle se montra d'ailleurs surtout préoccupée de rendre à la nation souveraine la liberté absolue et illimitée de disposition qu'il avait paru utile d'enlever à la Royauté. On ne sait que trop ce que furent les résultats de cette liberté illimitée et l'usage qu'en firent les assemblées révolutionnaires. L'ancien domaine de la couronne, les biens engagés eux-mêmes, l'immense dotation des monastères et du clergé, les biens confisqués sur les émigrés, furent gaspillés, vendus à vil prix à quelques agioteurs, sans profit pour le trésor public. La banqueroute devait être le triste couronnement de la politique financière de la Révolution.

A l'appui du changement essentiel qu'elle introduisit dans notre droit public, la Constituante invoqua, à la vérité, plusieurs considérations. « Les possessions foncières livrées à une administration générale sont, disait-elle, frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, l'industrie, et enrichissent l'Etat. » (Loi des 22 novembre-1er décembre 1790). Mais cette assemblée s'inspira surtout du désir de consolider l'ordre nouveau en divisant et en mobilisant les vastes possessions du clergé. « Considérant, disait-elle en effet, dans un autre décret, que l'aliénation des domaines nationaux est le meilleur moyen... d'animer l'agriculture et l'industrie et de procu-

rer l'accroissement de la masse générale des richesses par la division des biens nationaux en propriétés particulières, toujours mieux administrées, *et par les facultés qu'elle donne à beaucoup de citoyens de devenir propriétaires*, l'Assemblée nationale a décrété ce qui suit : Tous les domaines nationaux..... pourront être aliénés en vertu du présent décret. » (Loi des 25 juin-9 juillet 1790.)

Plus une bonne gestion de biens productifs exige de soins et d'attention, moins sans doute elle est dans les aptitudes de l'Etat. Mais cet axiome que formule la science économique et que les adeptes de cette science mirent en grande faveur au siècle dernier ne saurait avoir la valeur et la portée d'un principe absolu. Il souffre plusieurs exceptions et son importance toute spéculative et théorique ne doit point prévaloir sur les nécessités et les exigences de la pratique. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, incapable, en règle générale, d'exploiter lui-même une fabrique, un commerce, ou un métier, l'Etat s'en charge cependant, à titre exceptionnel, soit pour assurer la qualité indispensable de certains produits, comme les munitions de guerre, soit pour encourager les arts et l'industrie, soit enfin dans un pur intérêt fiscal. Les principes abstraits de l'économie politique ne sauraient donc servir d'excuse aux assemblées révolutionnaires et les justifier d'avoir si inconsidérément perdu tout souci d'une bonne administration du patrimoine social.

Au reste, les grandes masses de bois et forêts furent formellement exceptées des ventes et aliénations permises ou ordonnées par les décrets de la Constituante. Comprenant toute l'importance du domaine forestier pour les besoins et la sûreté du pays, cette assemblée pensa avec raison que, propriétaire de ce domaine, dont la gestion est du reste simple et facile, l'Etat pourrait mieux que personne pourvoir à sa conservation, amélioration et repeuplement. (Loi des 22 Nov.-1 Déc. 1790).

En outre, en proclamant le principe nouveau de l'aliénabilité des biens domaniaux, l'Assemblée Constituante eut soin de déclarer en même temps qu'aucune aliénation de ces biens ne pourrait être faite, si ce n'est en vertu d'une loi, expression de la volonté souveraine de la nation.

Ce que les lois de la Révolution appelaient d'une manière générale le domaine national par opposition à l'ancien domaine de la couronne, nos lois l'appellent aujourd'hui domaine de l'Etat et même aussi quelquefois domaine public. Pour éviter toute confusion de langage, il importe néanmoins de distinguer nettement le domaine public proprement dit, c'est-à-dire cette partie du territoire français qui n'est pas susceptible de propriété privée, du domaine privé de l'Etat, qu'on

appelle aussi quelquefois simplement domaine de l'Etat dans un sens spécial et restreint. Exposons d'abord les régles de droit qui sont actuellement applicables au domaine public proprement dit.

CHAPITRE III.

DU DOMAINE NATIONAL PUBLIC.

I. *Des dépendances du domaine public.*

Aux termes de l'article 538 du Code civil, sont considérées comme des dépendances du domaine public toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée. Tels sont, suivant le même article, les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages de la mer, les ports, les havres et les rades.

Les routes nationales, les fleuves et rivières navigables forment avec les chemins de fer, les ponts et canaux de navigation, le domaine national public des ponts et chaussées. Les rivages de la mer, les ports, havres et rades forment le domaine public maritime.

Les édifices publics, au contraire, ne présentent point, en principe, les caractères constitutifs de la domanialité publique. Telle est du moins la décision d'un arrêt de la Cour de Paris du 18 février 1854, parce que, dit cet arrêt, « l'affectation à un service public de constructions susceptibles par leur nature d'une destination différente n'en change point le caractère. »

Toutefois des lois spéciales, des textes formels, peuvent classer expressément certaines constructions déterminées dans le domaine public.

C'est ainsi notamment que d'après l'article 540 du Code civil « les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses, font aussi partie du domaine public. »

D'autre part, les églises consacrées au service public du culte, tant qu'elles conservent leur destination, doivent être aussi considérées comme des dépendances du domaine public. Sans les classer directement dans ce domaine l'article 12 du concordat de 1801 et la loi orga-

nique des cultes, les mettent, en effet, expressément hors du commerce et leur attribuent ainsi l'un des caractères distinctifs de la domanialité publique.

Remarquons enfin que tous les objets et constructions qui font corps avec les dépendances diverses du domaine public sont comme elles des parties intégrantes de ce domaine.

II. *De l'inaliénabilité du domaine public et des conséquences qui en dérivent.*

Il n'est pas sans intérêt de distinguer les choses du domaine public de celles qui composent le domaine privé. Toutes les dépendances du domaine public, quelles qu'elles soient, sont, en effet, placées hors du commerce d'une manière générale et absolue. Elles son inaliénables et imprescriptibles et il en résulte plusieurs conséquences importantes.

Aucune servitude, aucun droit réel ne peut être établi sur des choses du domaine public. L'article 661 du Code civil qui donne à tout propriétaire joignant un mur la faculté d'en acquérir en tout ou en partie la mitoyenneté est évidemment inapplicable aux constructions du domaine public. D'autre part, toute usurpation commise sur les dépendances de ce domaine constitue une contravention permanente contre laquelle aucune prescription ne saurait prévaloir et qui peut toujours être poursuivie.

Les actions qui intéressent le domaine national public sont exercées, en première instance, par les préfets, soit devant les tribunaux ordinaires, soit, suivant les cas, devant les conseils de préfecture, lorsque ceux-ci sont exceptionnellement compétents.

CHAPITRE IV.

DU DOMAINE NATIONAL PRIVE.

A la différence des biens du domaine public, ceux du domaine privé sont, en principe, susceptibles de propriété privée, aliénables et prescriptibles. L'Etat n'en a pas seulement la détention, la garde et la pro-

tection, il les possède à titre de propriétaire, soit qu'il en jouisse en nature en les affectant à l'un des services publics, soit qu'il en tire des revenus ou des fruits naturels. Recherchons d'abord dans ce chapitre quels sont les éléments constitutifs du domaine privé de l'Etat, nous nous occuperons ensuite dans les chapitres suivants des modes d'acquisition, d'aliénation et d'administration propres à ce domaine, puis du contentieux domanial.

SECTION I.

DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU DOMAINE NATIONAL PRIVÉ.

Le domaine privé de l'Etat est aujourd'hui, comme sous l'ancien droit, en partie corporel et en partie incorporel.

I. *Des éléments constitutifs du domaine corporel.*

Le domaine corporel se divise en meubles et immeubles. Les biens meubles comprennent le mobilier et le matériel des administrations publiques, les archives nationales, les objets de science et d'art renfermés dans les musées, bibliothèques et autres collections de l'Etat.

Au reste, les objets mobiliers appartenant à l'Etat dont la conservation présente au point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt national et qui ont été classés comme tels par les soins du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, sont, aux termes de la loi du 30 mars 1887, pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique, comme les biens qui composent le domaine lui-même, inaliénables et imprescriptibles. (art. 8 et 10).

Un exemplaire de la liste des objets classés doit être déposé au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts ainsi qu'à la préfecture de chaque département où le public peut en prendre connaissance sans déplacement.

Les biens immeubles du domaine privé de l'Etat se composent :

1° Des propriétés foncières bâties ou non bâties que l'Etat exploite par lui-même ou dont il tire des revenus en les affermant ;

2° Des édifices et biens immeubles affectés à des services publics ;

3° Des portions du domaine public qui cessent d'être affectées à

l'usage public sans passer dans la propriété privée des particuliers par titre ou prescription ;

4° Des îles, îlots et atterrissements formés dans les fleuves et rivières navigables; (art. 560 Cod. civ.).

5° Des lais et relais de la mer, nonobstant la disposition contraire de l'article 538 § 1 du Code civil qui les classe à tort dans le domaine public. Les lais et relais, à la différence du rivage, n'étant pas recouverts par le flot, sont, en effet, par leur nature même, susceptibles d'appropriation individuelle;

6° Des immeubles donnés ou légués à l'Etat ;

7° De ceux que l'Etat a recueillis comme vacants et sans maître, ou dans une succession en déshérence ; (art. 539, 713, Cod. civ.).

8° Des bois et forêts.

II. *Des éléments constitutifs du domaine incorporel.*

Quant au domaine privé incorporel de l'Etat, il se compose aujourd'hui comme autrefois de droits productifs, les uns susceptibles de ferme, les autres exercés par l'Etat lui-même. Tels sont notamment : 1° les droits de pêche fluviale; 2° le droit de chasse dans les forêts domaniales; 3° le droit à tout ou partie des amendes prononcées par les tribunaux ; 4° le droit aux successions vacantes.

SECTION II.

DE L'ALIÉNATION DES BOIS ET FORÊTS DE L'ÉTAT.

Les grandes masses de bois et forêts du domaine avaient été mises hors du commerce, déclarées inaliénables et imprescriptibles par un décret de l'Assemblée Constituante du 22 novembre 1790. Mais les bois de l'Etat, grandes et petites masses, ayant été à plusieurs reprises, depuis cette époque, affectés à la caisse d'amortissement, la jurisprudence de la Cour de Cassation en a conclu qu'elles étaient devenues, par le fait de cette affectation, aliénables et prescriptibles comme les autres biens du domaine. (Loi du 25 mars 1817. Cassat. Ch. civ. 27 juin 1854).

CHAPITRE V.

DE LA GESTION DES BIENS DOMANIAUX.

Pour embrasser dans son ensemble la gestion des biens domaniaux, nous aurons à nous occuper successivement : 1° des modes d'acquérir ces biens ; 2° des modes de les aliéner ; 3° de leur administration ; 4° des actions judiciaires qui y sont relatives.

Les bois et forêts sont soumis à une administration spéciale dont nous exposerons séparément les règles.

SECTION I.

DE L'ACQUISITION DES BIENS DOMANIAUX.

Comme les particuliers, l'Etat acquiert à titre gratuit, par donation et testament, ou à titre onéreux, par échange ou par vente ; il peut aussi acquérir par prescription. Il est en outre des modes d'acquisition qui lui sont propres. C'est ainsi qu'il acquiert, comme nous l'avons vu, certains objets confisqués, les amendes criminelles, les choses perdues ou égarées, les successions en déshérence, etc.

Les dons et legs faits à l'Etat ne peuvent être acceptés qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat. Cette autorisation administrative est surtout exigée dans l'intérêt des familles. Il est, en effet, de principe que celles-ci ne doivent pas être frustrées dans leurs légitimes espérances par des libéralités immodérées ou irréfléchies faites à des personnes de main-morte.

Aucune autorisation n'est nécessaire, au contraire, pour les acquisitions à titre onéreux par l'effet des ventes. L'administration peut toujours procéder librement à ces acquisitions dans la limite des crédits qui lui ont été régulièrement ouverts à cet effet par le pouvoir législatif.

Mais, comme l'échange implique toujours à la fois une aliénation et une acquisition, il doit être, en principe, autorisé par une loi, car, comme nous allons le voir, l'aliénation des biens de l'Etat, en règle générale, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi et aux enchères, avec publicité et concurrence. (Décret du 22 novembre 1790, art. 8).

Les formes à suivre pour préparer l'échange d'un bien privé contre

un bien domanial ont été déterminées par l'ordonnance du 12 décembre 1827.

SECTION II.

DES MARCHÉS DE FOURNITURES.

A la différence de l'entrepreneur de travaux publics qui s'engage à faire une œuvre en fournissant au besoin les matériaux nécessaires, le fournisseur s'oblige simplement à procurer à l'Etat les denrées et autres objets dont celui-ci peut avoir besoin pour les services publics.

Comme les marchés de travaux publics, les marchés de fournitures qui intéressent l'Etat doivent toujours être passés par adjudication, avec publicité et concurrence, à moins qu'il ne s'agisse d'un cas pour lequel le ministre est exceptionnellement autorisé à traiter de gré à gré. A cet égard, les deux classes de marchés sont donc soumises aux mêmes règles.

Mais, à un autre point de vue, il importe essentiellement de les distinguer l'une de l'autre. Tandis que la plupart des difficultés auxquelles donnent lieu les travaux publics sont de la compétence des Conseils de préfecture, c'est, au contraire, au ministre qu'il appartient de statuer en premier ressort, avec appel au Conseil d'Etat, sur le contentieux des marchés de fournitures conclus avec l'Etat. (Loi du 12 vendémiaire an VIII).

Quant aux marchés de fournitures passés avec les départements et les communes, ils sont, dans le silence de la loi, du ressort des tribunaux ordinaires.

SECTION III.

DE L'ALIÉNATION DES BIENS DOMANIAUX.

En opposant à l'ancien principe de l'inaliénabilité, la règle nouvelle de l'aliénabilité des biens du domaine, la loi du 22 novembre-1 décembre 1790 avait décidé qu'aucune aliénation domaniale ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Mais, depuis cette époque, plusieurs modifications successives ont été apportées à ce principe pour des cas spéciaux.

C'est ainsi notamment qu'aux termes de la loi du 16 septembre 1807 par le desséchement des marais, art. 41, le gouvernement peut concé-

der, aux conditions qu'il régle lui-même, « les marais, lais, relais de la mer.., accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale. »

On trouve aussi dans l'article 53 de la même loi du 16 septembre 1807, dans les articles 13 § 5, 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841, et dans l'article 2 de la loi du 24 mai 1842 d'autres exemples de concessions que le gouvernement lui-même est autorisé à faire en vertu d'une délégation générale du pouvoir législatif.

D'autre part, deux lois, l'une du 15, l'autre du 16 floréal an X ayant ordonné, la première pour les fonds ruraux, et la seconde pour les fonds urbains, la vente de ceux des biens domaniaux qui n'avaient pas été réservés par la loi antérieure du 30 ventôse an IX, les ventes de ces biens ont pu être réalisées, depuis cette époque, sans l'intervention du pouvoir législatif et par de simples actes administratifs. Une loi n'est exigée que pour la vente des immeubles dont la valeur estimative excède un million. (Loi du 1er juin 1864.)

La vente des immeubles domaniaux doit être faite aux enchères, avec publicité et concurrence. (Décret du 22 nov. 1790, art. 8. Lois des 15 et 16 floréal an X. Loi du 5 ventôse an XII.)

Elle a lieu sur un cahier des charges dont les clauses ont été approuvées par le ministre des finances. (Loi du 18 mai 1850, art. 12 § 7.)

Le préfet assisté du directeur des domaines du département, ou le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines, préside à l'adjudication. Acte en est dressé dans la forme des contrats administratifs, auxquels la loi attribue force authentique, ainsi que nous allons le voir.

SECTION IV.

DE L'ADMINISTRATION DES BIENS DOMANIAUX.

1. *De la direction de l'enregistrement et des domaines.*

C'est à la direction générale de l'enregistrement et des domaines qu'appartient, sous l'autorité du ministre des finances, l'administration des biens domaniaux, à l'exception des forêts soumises à l'administration forestière, et des immeubles affectés à des services publics. Les immeubles ainsi affectés à des services publics sont naturellement placés sous la surveillance du ministre auquel ces services ressortissent.

On distingue d'ailleurs dans l'administration des domaines un service central et un service départemental ou local. Au chef-lieu de chaque département, à côté du Préfet représentant l'Etat et chef de l'administration locale a été placé un directeur de l'enregistrement et des domaines. C'est ce dernier qui agit, qui gère le domaine sous la surveillance du préfet. Il recouvre les créances, fait procéder aux ventes de mobiliers, prépare les baux et les ventes d'immeubles, en perçoit le prix, tandis que le préfet préside par lui-même, ou par un délégué, et comme représentant l'Etat, aux baux administratifs et aux adjudications d'immeubles.

Suivant les principes consacrés par le décret du 28 octobre 1790, l'administration des domaines ne peut régir directement par elle-même ou par des préposés aucun des biens domaniaux, elle est tenue de les affermer tous, même les droits incorporels. On a voulu par là garantir l'Etat contre les dangers et les abus inséparables d'une gestion confiée à des préposés difficiles à surveiller. Mais une exception nécessaire a été apportée à cette règle trop absolue par la loi des 19 août-12 septembre 1791 d'après laquelle les objets qui ne peuvent être affermés doivent être régis de la manière la plus avantageuse pour le trésor public.

II. *Des baux et autres contrats.*

Les formes et les effets des baux administratifs ont été déterminés par le décret précité de 1790. Ils doivent être précédés de publications par affiches et ils ne peuvent avoir lieu qu'aux enchères et à la charge de caution. Ils se font à la diligence des receveurs de l'enregistrement et des domaines devant le sous-préfet de la situation des biens. Par exception, certains baux peuvent être consentis à l'amiable, mais ils doivent alors être soumis à l'approbation du ministre des finances ou à celle du préfet en conseil de préfecture, suivant que leur prix excède cinq cents francs ou est inférieur à cette somme.

Nonobstant la disposition formelle de l'article 1769 du Code civil, l'adjudicataire ne peut prétendre à aucune diminution du prix de son bail pour privation de récoltes par cas fortuit, gelée, inondation. Il peut toujours, en outre, être expulsé sauf une juste indemnité, par dérogation au droit commun, si l'immeuble est aliéné avant l'expiration du bail. (art. 1743 Cod. civ.).

Soit pour les baux, soit pour tous autres contrats administratifs, le ministère des notaires n'est nullement nécessaire. Ces actes sont passés, sous la signature des parties, par des agents administratifs, préfets ou

sous-préfets, auxquels la loi de 1790 confère tous les pouvoirs des notaires. Ils sont assujettis au contrôle ou enregistrement, et comme les actes passés en la forme authentique, ils peuvent contenir une stipulation d'hypothèque et emportent exécution parée, c'est-à-dire qu'ils ont par eux-mêmes force exécutoire. (Loi des 23-28 octobre 1790, art. 14. Cod. civ. art. 1712).

Pour obtenir le paiement du prix de bail ou du prix de vente des biens domaniaux, l'Etat, représenté par le trésor public, n'a donc pas à poursuivre ses débiteurs devant les tribunaux. Il peut agir directement contre eux par voie d'exécution parée, saisir, vendre leurs meubles.

III. *Des contraintes.*

Aux termes de la loi du 19 août 1791, art. 4, le directeur de l'enregistrement et des domaines a de plus la faculté de décerner des contraintes contre les débiteurs de revenus domaniaux et autres droits échus. Ces contraintes, toutes les fois que la loi permet de les décerner, emportent avec elles plusieurs moyens légaux d'exécution : la saisie, la vente des meubles, l'hypothèque judiciaire des immeubles, et, suivant les cas, la contrainte par corps. (Loi du 22 juillet 1867.) On peut y recourir, en cas de non paiement au terme convenu, tant contre les acquéreurs que contre les preneurs en retard.

Ce n'est pas seulement d'ailleurs l'administration de l'enregistrement et des domaines qui peut ainsi décerner des contraintes. L'administration des douanes, celle des contributions indirectes, et le ministre des finances ont le même droit. Une présomption légale de vérité s'attache, dans certains cas déterminés par la loi, aux créances mises en recouvrement par l'autorité administrative et cette présomption ne tombe qu'en présence d'une opposition régulièrement formée. A la différence des créanciers ordinaires, l'administration, à défaut d'un titre exécutoire, n'a donc pas à établir toujours, préalablement à toute poursuite, le bien fondé de ses prétentions, en faisant condamner ses débiteurs. Elle peut, dans plusieurs circonstances, agir directement contre eux, et se délivrer à elle-même, sous forme de contrainte, un titre exécutoire. (Loi du 22 frimaire an VII, art. 64. Loi du 6-22 août 1791. Loi du 14 fructidor an III, art. 10. Loi du 1er germinal an XIII. Lois du 12 vendémiaire, du 12 frimaire an VIII. Avis du Conseil d'Etat du 16 thermidor an XII, du 29 octobre 1811).

IV. *Des droits de créance contre l'Etat.*

En faisant naître au profit de l'Etat et à son actif des droits de créance, les contrats administratifs, ventes et baux, achats, peuvent aussi avoir pour conséquence de le constituer débiteur et de donner ouverture contre lui à des actions en reconnaissance ou en paiement d'obligations. Les créanciers de l'Etat, fussent-ils nantis d'un titre exécutoire résultant soit d'un acte contractuel passé dans la forme authentique, soit d'une décision rendue par les tribunaux administratifs et judiciaires, ne peuvent du reste obtenir leur paiement qu'après avoir fait préalablement *liquider* leur créance par le ministre compétent.

Cette procédure particulière est exigée par les lois qui régissent notre comptabilité publique. Il est, en effet, de principe qu'une dépense publique ne peut être acquittée que sur un crédit régulièrement ouvert. Elle a en outre pour objet de prévenir les abus et d'empêcher que les caisses publiques ne s'ouvrent devant des créanciers dont les titres n'auraient pas été vérifiés. La liquidation des créances contre l'Etat consiste, en effet, dans la vérification du titre de ces créances, de leur chiffre, et dans l'application des lois de déchéance qui frappent les créanciers négligents, à l'expiration d'un délai de cinq années. (Loi du 29 janvier 1831, art. 9 § I.)

CHAPITRE VI.

DES ACTIONS RELATIVES AU DOMAINE.

I. *De la compétence des tribunaux ordinaires en matière domaniale.*

Aujourd'hui, comme sous notre ancien droit, il est de principe que toutes les questions de propriété, de servitude et de possession sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Les juges civils sont les juges naturels de la propriété et nul ne peut être distrait de ses juges naturels.

D'autre part, la compétence des tribunaux civils, qui est de droit commun, ne souffre, en principe, aucune exception en ce qui concerne les baux administratifs des biens domaniaux. Toutes les questions relatives à ces baux, questions d'interprétation, de validité, d'exécution, de résiliation, sont de leur ressort. C'est à eux, en effet, qu'il appartient de statuer sur les contestations nées d'un acte administratif contractuel, dans lequel l'Etat est intervenu comme propriétaire, aussi bien que sur les questions de propriété. Cette régle est générale. Toutefois, il y a été expressément dérogé et le conseil de préfecture est exceptionnellement compétent : 1° en matière de location d'établissements thermaux appartenant à l'Etat (arrêté consulaire du 3 floréal an VIII) ; 2° pour les baux des droits de bacs ou bateaux de passage sur les rivières navigables et flottables. (Loi du 6 frimaire an VII).

II. *Du contentieux des domaines nationaux.*

De même, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est encore aux conseils de préfecture qu'est exceptionnellement réservé le *contentieux des domaines nationaux.* Ce qu'il faut d'ailleurs entendre par là, suivant la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits, c'est qu'il n'appartient qu'aux conseils de préfecture, à l'exclusion des tribunaux ordinaires, de statuer sur les contestations qui s'élèvent relativement à l'exécution ou à l'interprétation des actes de vente entre l'Etat vendeur d'une part et les acquéreurs de biens domaniaux.

En plaçant ainsi les ventes de biens domaniaux sous la juridiction exceptionnelle des conseils de préfecture et sous la protection de l'autorité administrative, le législateur s'était proposé, en l'an VIII, de garantir les acquéreurs de ceux de ces biens qui avaient été aliénés en vertu des lois révolutionnaires contre toute révocation. Ce motif, d'ordre politique, a inspiré tous les actes par lesquels l'inviolabilité des ventes de biens nationaux a été plusieurs fois proclamée. (Constitution de l'an VIII, Concordat de 1801, Chartes de 1814 et de 1830). Il n'existe plus aujourd'hui. Le contentieux des domaines nationaux pourrait donc être rendu sans inconvénient aux tribunaux ordinaires, juges naturels de toute question de propriété et des actes contractuels quelles que soient d'ailleurs les parties en cause.

III. *Des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat.*

Suivant la Cour de Cassation, ce serait aussi aux tribunaux ordinaires qu'il appartiendrait de connaître des actions en dommages-intérêts dirigées contre l'Etat, toutes les fois que la loi n'en a pas ordonné autrement. Mais le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont consacré par leur jurisprudence la doctrine contraire. Ils ont plusieurs fois décidé, qu'en l'absence d'un texte formel contraire, la juridiction administrative est seule compétente à l'égard des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat à l'occasion des actes faits pour l'exécution des services publics dont il a la charge. (Conseil d'Etat 7 mai 1862. Conflits, 8, 25 février 1873).

IV. *De l'exercice des actions domaniales.*

Les préfets dans les départements et le ministre des finances à Paris ont seuls, suivant les cas, qualité pour représenter l'Etat, soit en demandant, soit en défendant, dans les actions domaniales administratives ou judiciaires. L'instruction des actions dont l'exercice appartient ainsi aux préfets est préparée et suivie dans les départements par la direction des domaines de concert avec l'administration préfectorale.

L'Etat demandeur est dispensé devant les tribunaux civils du préliminaire de conciliation, mais on ne peut intenter contre lui aucune action, sans qu'au préalable on ait remis au préfet, un mois au moins auparavant, un mémoire expositif de sa demande. L'objet de cette disposition qui remonte à une loi du 28 octobre 1790 est de prévenir les procès ou de les concilier, s'il est possible. (art. 49 § 1 Proc. civ. Loi des 28 octobre-5 novembre 1790, titre III, art. 15.)

Soit comme demandeur, soit comme défendeur, l'Etat est dispensé du ministère des avoués et des avocats. Les préfets adressent seulement au ministère public du tribunal près duquel l'affaire est portée un mémoire contenant les moyens de l'administration. Le ministère public peut lire ce mémoire à l'audience et, soit qu'il le lise ou non, il propose lui-même tels moyens et prend telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraît devoir exiger. (Arrêté du 10 thermidor an IV.)

Au reste, lorsque les adversaires de l'Etat se font représenter à l'audience par des avocats et des avoués et que des plaidoiries doivent être prononcées, le préfet peut, si l'importance ou la nature de la cause l'exige, choisir, sur la présentation du directeur des domaines, un

avocat pour développer la demande ou la défense de l'Etat et répondre aux moyens de ses adversaires. L'avoué qui assiste cet avocat est également désigné par le préfet, sur la proposition du directeur des domaines. Telle est la disposition formelle de l'article 12 d'un arrêté du ministre des finances en date du 3 juillet 1834 qui régle, en détail, les formalités administratives à suivre dans les actions intentées par ou contre le domaine.

CHAPITRE VII.

DE L'ADMINISTRATION DES BOIS ET FORÊTS.

Les bois et forêts de l'Etat, à raison de la nature de ces biens, ont dû être soumis à une administration spéciale. A ce point de vue, les départements ont été divisés en plusieurs arrondissements forestiers. Dans chacun de ces arrondissements, le service local se fait par un conservateur, des inspecteurs et sous-inspecteurs, des gardes généraux. Un directeur général préside au service central sous l'autorité du ministre de l'agriculture et du commerce. (Décrets du 15 décembre 1877, du 12 janvier et du 11 mai 1878).

Ce ne sont pas seulement d'ailleurs les bois et forêts de l'Etat, ce sont aussi les bois des communes et des établissements publics, les bois indivis de l'Etat, des communes et des établissements publics avec les particuliers, qui sont soumis à l'action de l'administration forestière et à ce régime particulier dont nous avons précédemment déterminé les effets et qu'on appelle le régime forestier. Tous les bois et forêts, quel qu'en soit le propriétaire, même ceux qui ne sont pas assujettis au régime forestier, sont en outre placés, nous le savons, sous la surveillance générale de l'administration forestière. Mais tandis que les bois et forêts de l'Etat sont dans tous les cas soumis au régime forestier, quelles que soient leur étendue et la nature des essences qui les composent, les autres bois n'y sont au contraire assujettis, suivant les cas, qu'autant qu'ils ont été reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière par l'autorité administrative.

Nous avons précédemment donné une idée générale du régime forestier dont les régles constitutives ont été formulées dans un Code spécial. Nous n'ajouterons rien à ce que nous en avons dit si ce n'est

qu'une fois l'aménagement réglé par décret, les agents forestiers ont le droit de faire procéder aux coupes des portions non réservées.

Les adjudications de coupes doivent être faites avec la double garantie de la publicité et de la concurrence. Mais, à l'égard de ces adjudications, les dispositions du Code forestier ont été modifiées par une loi postérieure du 4 mai 1837.

Titre II.

Les impôts.

Les produits et revenus du domaine national sont bien loin de suffire aux dépenses que les différents services publics mettent à la charge de l'Etat. Pendant longtemps les biens domaniaux furent à la fois le plus ancien et le plus riche élément de la fortune publique ; les principales ressources de la couronne lui vinrent de son domaine. Aussi établissait-on en principe que le roi devait vivre de ce domaine et ce n'était qu'exceptionnellement, dans des circonstances extraordinaires, qu'il pouvait recourir à des demandes de subsides. Mais avec le temps les libéralités royales épuisèrent des richesses qui avaient paru d'abord inépuisables, le domaine n'eut bientôt plus qu'une importance secondaire, la royauté en fut réduite à recourir fréquemment à des demandes de subsides. Les impositions dans les temps ordinaires, l'appel au crédit dans les besoins extraordinaires durent suppléer à l'insuffisance du domaine appauvri. Il en est encore de même aujourd'hui et c'est dans l'impôt que l'Etat trouve ses principales ressources.

A un moment donné et sous certaines conditions, l'Etat devient, en effet, créancier de l'impôt dont il peut légalement poursuivre le recouvrement. Cette créance de l'Etat est l'une de celles qui entrent avec les biens du domaine dans la composition de son patrimoine. Elle se distingue à plusieurs égards, aussi bien par les garanties qui la protégent et par les juridictions compétentes pour en connaître qu'à d'autres points de vue, des créances que nous avons déjà rencontrées et qui naissent des actes de gestion du domaine, des marchés de travaux publics et de fournitures. Si, comme propriétaire ou détenteur de son domaine, l'Etat ressemble surtout aux particuliers, c'est, en effet, principalement comme puissance publique, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, qu'il établit l'impôt, fait appel au crédit et fixe son budget. L'impôt dont nous allons nous occuper ici est donc une créance de l'Etat d'une nature particulière et qui diffère notamment des autres créances en ce qu'elle a sa cause juridique dans la loi qui l'établit.

CHAPITRE I.

DE L'IMPOT EN GÉNÉRAL.

SECTION I.

DES QUALITÉS QUE DOIT RÉUNIR L'IMPÔT.

I. *Maximes émises en 1698 par le maréchal Vauban.*

« Il est d'une évidence certaine et reconnue par tout ce qu'il y a de peuples policés dans le monde que tous les sujets d'un Etat ont besoin de sa protection, sans laquelle ils n'y sauraient subsister. — Que le prince, chef et souverain de cet Etat, ne peut donner cette protection si ses sujets ne lui en fournissent les moyens ; d'où s'ensuit : — Qu'un Etat ne peut se soutenir si les sujets ne le soutiennent. Or ce soutien comprend tous les besoins de l'Etat, auxquels par conséquent tous les sujets sont obligés de contribuer.

« De cette nécessité il résulte : 1° une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions, de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser; 2° qu'il suffit, pour autoriser ce droit, d'être sujet de cet Etat; 3° que tout privilége qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public. »

Ces maximes sont celles que le maréchal de Vauban plaçait en 1698 en tête de son fameux livre le *Projet d'une dîme royale*, livre dans lequel il proposait hardiment une réforme complète de l'impôt qui aurait eu pour objet d'en faire supporter la charge par tous également et pour la publication duquel il mourut disgrâcié. Elles contiennent un exposé vigoureux, aussi clair et net que ferme et précis, des principes fondamentaux sur lesquels repose toute la théorie de l'impôt.

II. *Du système dit de la spécialité des taxes et de la contribution proportionnelle aux revenus et facultés de chacun.*

Il semble, à la vérité, à première vue, qu'au lieu d'avoir à contribuer aux charges de l'Etat, comme le voudrait Vauban, en proportion de

leur revenu, ou de leur industrie, les citoyens ne devraient en équité payer que pour chaque service qu'ils reçoivent des pouvoirs publics et en proportion de ce service. Dans ce système connu sous le nom de *spécialité des taxes*, les plaideurs, par exemple, auraient seuls à faire les frais des tribunaux, et les voyageurs ou les voituriers ceux des routes, etc.

Mais, outre qu'il serait impossible dans beaucoup de cas de déterminer avec exactitude la part d'utilité que chaque habitant retire d'un service public dont l'Etat fait les frais, un pareil procédé entraînerait une grande complication du régime financier, et occasionnerait des frais de perception considérables. Si, d'ailleurs, parmi les services dont le gouvernement a pris la charge, il en est plusieurs dont tous les citoyens ne profitent pas également en raison de leur revenu ou de leur industrie, tels sont, par exemple, l'hygiène, l'assistance publique et aussi, dans une certaine mesure, les travaux publics eux-mêmes, il en est un du moins, le premier, le plus ancien et le plus important de tous qui présente réellement ce caractère d'utilité générale et proportionnelle. Je veux parler de la protection et de la sécurité qu'il est du devoir de la puissance sociale d'assurer à la personne, aux biens et aux droits de chacun.

A ce point de vue, le gouvernement étant appelé en quelque manière à participer à la production de la richesse générale, tant par la protection qu'il accorde aux producteurs et à tous les éléments de la production, que par les travaux d'utilité publique qu'il entreprend et dirige, on peut en conclure qu'il doit aussi avoir sa part dans la distribution et la répartition de la richesse ainsi produite. L'impôt apparaît dès lors comme une contribution qui doit être payée par tous en vue de la protection qui maintient l'ordre de la société, assure aux propriétaires et aux capitalistes la libre jouissance de leurs revenus, et donne au travail des moyens d'exercice. Suivant une formule qui est au fond celle de Vauban, chacun doit donc contribuer à l'impôt proportionnellement à ses revenus et facultés ou industrie. Tout privilège qui tendrait à l'exemption de cette contribution serait injuste et abusif.

III. *Généralité et universalité de l'impôt.*

L'impôt doit être ainsi général et universel, il doit être payé par tous, sauf l'exception des indigents notoires. La noblesse, pour des causes que nous exposerons et apprécierons plus loin, avait été, dans l'ancien régime, affranchie de la taille et de plusieurs autres impôts. Ce privilège a été avec juste raison aboli par l'Assemblée Constituante. Mais, de nos

jours, on a quelquefois réclamé l'immunité de l'impôt et l'exemption de contribuer aux charges publiques pour les citoyens n'ayant que peu de revenus. Si ces prétentions devaient prévaloir, si ce privilége d'un nouveau genre s'établissait dans nos lois, si, en un mot, les partisans de l'égalité absolue quand il s'agit de l'attribution des droits politiques, repoussaient cette égalité en matière d'impôt, il en résulterait que les masses les moins fortunées et les plus nombreuses, celles qui, sous un régime de suffrage universel, disposent, dans les élections, des destinées du pays, exerceraient toute la réalité du pouvoir sans aucune responsabilité effective. Elles pourraient d'autant plus facilement entreprendre par leurs mandataires les dépenses les plus inconsidérées, les plus folles et les plus ruineuses, qu'elles n'en ressentiraient pas elles-mêmes les effets. Aucun frein n'arrêterait plus le gaspillage des finances publiques. Ceux qui ne possèdent rien auraient tout pouvoir sur la fortune de ceux qui possèdent.

IV. *De l'impôt progressif.*

Sans aller jusqu'à réclamer l'exemption totale et complète de l'impôt pour les citoyens n'ayant que peu de revenus, on a quelquefois proposé, sous le nom d'impôt progressif, un système qui aboutit en définitive aux mêmes résultats. Avec l'impôt progressif, au fur et à mesure que la fortune du contribuable s'élève, le taux de l'impôt, c'est-à-dire le rapport ou la proportion entre l'impôt supporté et les facultés imposables, va sans cesse en augmentant, dans une progression toujours croissante. Pour trois mille francs de revenus, par exemple, on payerait douze pour cent d'impôt, tandis que pour une fortune trois fois moindre, l'impôt ne serait que de quatre pour cent. En faisant supporter le poids principal des taxes aux plus riches seulement pour décharger ainsi les contribuables les moins fortunés et les plus nombreux, c'est-à-dire ceux qui, avec le suffrage universel, exercent une influence prépondérante sur les destinées du pays, l'impôt progressif viole donc le principe d'égalité, en même temps qu'il conduit au gaspillage et à l'oppression.

Si on n'adopte d'ailleurs qu'un impôt progressif modéré, cet impôt ne produira guère plus que s'il eût été strictement proportionnel, car, dans l'ensemble des revenus d'une nation, ce sont les petits revenus qui forment de beaucoup la plus grande masse. Etablir, au contraire, une progression rapide et forte, ce serait prélever sur les plus riches une telle part de leur revenu que l'impôt progressif équivaudrait en réalité à une confiscation. Il découragerait l'épargne et l'esprit d'entre-

prise et produirait inévitablement, comme dans certains cantons suisses où on a récemment tenté de l'établir, l'émigration des capitaux et des industries.

V. *De l'impôt unique sur le capital.*

Du principe que l'impôt doit être général, universel et peser sur tous, il faut aussi conclure qu'il ne doit pas être assis d'une manière exclusive sur le capital. Beaucoup d'hommes ne possèdent que peu ou point de capitaux, vouloir établir l'impôt, soit exclusivement, soit même principalement sur cette partie de la richesse nationale, ce serait donc affranchir par là même en quelque sorte un grand nombre de citoyens de toute part contributive aux dépenses publiques. Ce serait accorder à ceux qui sans avoir de capitaux, c'est-à-dire de fortune acquise, réalisent néanmoins des gains et des profits considérables et doivent ainsi beaucoup à la société, une immunité et un privilége aussi scandaleux que préjudiciables au trésor public.

Les capitaux et leurs revenus n'entrent, en effet, que pour une part assez faible dans l'ensemble des ressources qui constituent la Richesse nationale et auxquelles peut s'adresser l'impôt. Chez nous notamment, tandis que la fortune en capital ne dépasse pas 200 milliards qui donneraient en revenu au taux moyen de 4 % huit milliards seulement, on n'évalue guère à moins de 30 milliards les profits de toute nature que réalisent annuellement les Français. Affranchir la masse de ces profits de l'impôt pour n'asseoir ce dernier que sur le capital, prétendre ne demander qu'à celui-ci les quatre milliards environ que nécessitent chaque année les dépenses publiques, ce serait donc se résoudre à prélever pour l'Etat par une sorte de confiscation jusqu'à la moitié des revenus provenant des capitaux. Et encore tous les capitaux ne sont-ils pas productifs ! On ne voit que trop quelles seraient les conséquences de cette spoliation. Les capitalistes découragés cesseraient d'épargner, le capital, cet agent indispensable de la production et du progrès, cesserait d'être constitué, il disparaîtrait progressivement et peu à peu.

Un autre obstacle à l'établissement d'un impôt unique assis sur le capital dérive de la difficulté qu'il y aurait à évaluer avec quelque justesse, pour les assujettir à une taxe proportionnelle, sinon tous, du moins un grand nombre de capitaux, tels que les bijoux et objets d'art, l'outillage industriel, les instruments agricoles et les immeubles eux-mêmes dont la valeur vénale, en dehors des cas de vente, n'est pas toujours facile à fixer. C'est donc moins le capital que l'ensemble des

revenus d'un pays qui doivent servir de base principale à l'assiette de l'impôt. Telle est la conclusion qui se dégage des considérations qui précèdent.

SECTION II.

DES DIFFÉRENTES FORMES DE L'IMPOT.

Des impôts directs et indirects.

Comment atteindre toutes les ressources imposables par une taxe proportionnelle aux revenus et aux facultés de chacun ? On a imaginé à cet effet deux sortes d'impôts : les impôts directs et les impôts indirects.

Les impôts directs sont ceux pour lesquels l'Etat s'adresse directement aux contribuables afin de leur réclamer, à l'aide d'un rôle nominatif, une portion de leurs revenus ou de leur capital, ou bien une prestation, un service quelconque.

Les impôts indirects, au contraire, ne frappent directement que certains actes, ou certaines denrées, ils n'atteignent le contribuable qu'indirectement, soit à l'occasion des actes qu'il accomplit, soit à l'occasion des consommations qu'il fait. Aussi ces contributions sont-elles appelées quelquefois impôts de consommation.

L'impôt foncier, par exemple, est une contribution directe parce qu'il frappe directement et immédiatement le propriétaire foncier dont le nom figure sur les rôles ou listes des contribuables assujettis à cet impôt. L'impôt des boissons, au contraire, est une contribution indirecte, parce qu'il n'est pas dirigé contre tel ou tel contribuable déterminé, mais, d'une manière générale, contre tout consommateur de boissons, quel qu'il soit, et dans la mesure seulement de sa consommation. Celui qui ne consomme pas ne paie rien.

II. *Inconvénients et avantages des impôts indirects.*

Les taxes qui frappent les denrées et qui atteignent le consommateur ont pour tendance et résultat de faire contribuer chacun en proportion de sa dépense. Or, s'il est de nombreuses consommations qui s'imposent à tous, quel que soit leur degré de fortune, à peu près également, s'il est, d'autre part, des gens peu aisés qui consomment plus à certains

égards que les riches, il n'en reste pas moins vrai, d'une manière générale, que la masse du public dépense la plus forte part de son revenu. Un impôt qui porterait sur les consommations et sur toutes les dépenses, quelle qu'en soit la nature, ne serait donc pas éloigné d'être proportionnel aux revenus.

Mais il est impossible de donner aux impôts dits de consommation une base aussi large. On ne saurait les faire porter sur toutes les consommations sans exception, sans donner au régime fiscal trop d'extension, sans en faire une œuvre trop minutieuse, et sans multiplier, dans une notable proportion, les tracasseries et les frais de perception. Les taxes indirectes, en raison des difficultés que présentent leur assiette et leur perception, ont dû en conséquence être concentrées sur un petit nombre de denrées d'un usage étendu et plus faciles à saisir, soit entre les mains du producteur, soit dans celles du commerçant. Les boissons, les marchandises importées ou exportées ont été considérées dans tous les pays comme se prêtant plus facilement que d'autres à des taxes de cette nature. Il convient d'ailleurs d'en affranchir les substances qui sont tout à fait de première nécessité, comme le blé, la farine ou le pain.

Les impôts sur les denrées présentent en outre l'inconvénient d'assujettir d'une manière assez étroite à la surveillance des agents du fisc et à des formalités rigoureuses certaines catégories de producteurs ou de commerçants. Mais, à l'inverse, ils sont supportés sans trop de peine par la généralité du public et le plus souvent ils ne donnent lieu à l'égard de la masse des contribuables à l'emploi d'aucun procédé inquisitorial ou vexatoire. Aussi les taxes indirectes soulèvent-elles quelquefois moins de réclamations et de mécontentements que les taxes directes.

III. *Du défaut de proportionnalité des impôts indirects.*

L'inconvénient le plus grave des impôts de consommation consiste en ce que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, si ces impôts subissent l'influence de la fortune et des revenus du contribuable, ils ne sont pas toujours, au contraire, rigoureusement proportionnels à ses facultés. Mais il faut bien se garder de faire de la proportionnalité de l'impôt aux revenus du contribuable une règle absolue, invariable et fixe. Les avantages que chacun retire des services publics et de l'ordre social ne sont pas toujours, en effet, tant s'en faut, en rapport avec son degré d'aisance. D'autre part, l'Etat garantit à tous et à chacun la faculté d'agir et d'acquérir à son gré. Cette puissance d'acquisition est sans

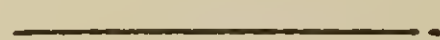
doute difficile à évaluer. Aussi longtemps qu'elle ne se traduit pas en acte, on ne saurait même procéder à son évaluation avec quelque certitude et sans courir risque de s'égarer. Ne peut-on pas dire cependant qu'en dehors de la fortune et du revenu déjà acquis, cette puissance et cette faculté d'acquérir que l'Etat garantit à chacun de nous, autorisent l'établissement d'une taxe correspondante?

A un autre point de vue enfin, c'est moins dans les avantages individuels que l'Etat nous procure que dans la nécessité de son existence pour le bien commun que se trouvent la raison d'être et le fondement de son droit d'établir l'impôt. Ce serait donc se faire de l'impôt une idée incomplète que de l'envisager uniquement comme une rétribution pour l'usage et la jouissance des services publics. L'impôt est avant tout et surtout un droit de souveraineté. C'est ainsi que personne ne serait admis à se soustraire à l'impôt sous prétexte qu'il ne profite ou ne veut profiter en aucune sorte des institutions publiques ou de la police de l'Etat. Le pouvoir souverain étend son action sur toutes les personnes et les choses du territoire où il commande. Il a donc, pour assurer l'accomplissement de sa mission légitime, le droit incontestable de mettre ces personnes et ces choses à contribution, car il est tenu de pourvoir aux intérêts généraux, et bien loin de se confondre toujours et nécessairement avec la masse des intérêts individuels, les intérêts d'ordre général et public exigent, au contraire, parfois le sacrifice des intérêts particuliers. Au reste, toujours difficile, impossible même dans la plupart des cas, l'observation d'une exacte et rigoureuse proportionnalité en matière d'impôts, ne peut être pour le législateur qu'un but vers lequel il doit tendre et dont il doit chercher à se rapprocher sans espérer jamais y atteindre.



CHAPITRE II.

DES IMPOTS DANS LE PASSE.



SECTION I.

LES IMPOTS ROMAINS DANS LES GAULES AVANT ET APRÈS LA CONQUÊTE DES FRANCS.

Le régime fiscal que la domination romaine implanta dans notre pays comportait à la fois des impôts directs et des impôts indirects. Au

premier rang des impôts directs figurait l'impôt foncier qui se répartissait d'après un cadastre que l'on revisait à des époques déterminées, mais tous les propriétaires ne le payaient pas également, il y avait en cette matière de nombreux priviléges et exemptions. Quant aux impôts indirects, ils frappaient les vivres, la circulation des marchandises, la profession de négociant et d'artisan, etc. Les rois francs, qui vinrent après les empereurs romains, n'eurent garde d'abolir des taxes et des redevances qui étaient pour eux une source abondante de revenus et dont la perception ne devait rencontrer chez les indigènes qui y étaient depuis longtemps assujettis aucune difficulté. Ils auraient donc voulu les conserver et les maintenir, mais plusieurs obstacles vinrent contrarier, puis finalement faire échouer leurs desseins. L'assiette de l'impôt foncier des Romains reposait, en effet, sur un cadastre. Ce cadastre, il aurait fallu par conséquent le reviser et le tenir à jour. Or, l'administration franque, malgré les liens et les traditions qui la rattachaient à l'administration romaine, n'était plus assez savante pour mener à bien une opération aussi compliquée. Bientôt la contribution foncière perdit tout caractère de généralité. Les Francs, s'appuyant sur leurs qualités d'hommes francs et libres, se refusèrent à le payer, et parmi les propriétaires gallo-romains eux-mêmes ceux-là seuls continuèrent à y être soumis qui en invoquant un privilége vrai ou faux n'avaient pas réussi à s'en affranchir. L'impôt foncier cessa ainsi d'être à proprement parler une charge publique imposée à tous, il prit la nature et les caractères d'une simple redevance foncière dont certaines terres se trouvèrent grevées envers le fisc royal.

Au reste, les redevances dont certaines terres étaient ainsi tenues envers le roi, et le droit de les percevoir ne tardèrent pas à passer, dans le cours des temps mérovingiens et carlovingiens, par l'effet des chartes d'immunité, aux seigneurs qui obtinrent ces chartes. Les taxes qui étaient assises depuis les temps romains sur la vente et la circulation des marchandises n'eurent pas une autre destinée, de telle sorte que tous les anciens impôts directs ou indirects, ayant pris la forme et la couleur de simples droits seigneuriaux, il ne resta plus à l'époque féodale, ni impôt direct, ni impôt indirect, qui fut établi et perçu au profit du pouvoir central. Ce pouvoir se trouvait d'ailleurs hors d'état d'exercer ses prérogatives et ses droits, il ne pouvait étendre son action au delà des étroites limites du domaine royal; tous les pouvoirs, toutes les taxes, et tous les impôts étaient devenus locaux et seigneuriaux. Souverain illimité et absolu dans l'étendue de sa seigneurie, le seigneur taille alors à merci et miséricorde les serfs et les villains soumis à sa puissance, et il n'est lui-même tenu qu'à des subsides ou des aides

envers son suzerain, en vertu de la fidélité qu'il lui doit et qui est la loi des fiefs.

SECTION II.

LES AIDES OCTROYÉES A LA ROYAUTÉ PAR LES ÉTATS GÉNÉRAUX.

1. *Historique.*

Avec l'avènement des Capétiens au trône, commença un nouvel ordre des choses. La Royauté reprit peu à peu force et autorité, elle chercha à ressaisir ceux de ses droits dont la féodalité s'était enrichie à ses dépens, et pour étendre sa puissance reconstituée jusqu'aux extrémités du Royaume, on la vit s'efforcer de renouer à travers la hiérarchie féodale les liens brisés de subordination et de dépendance qui doivent rattacher directement le souverain à ses sujets. Elle ne se borna plus dès lors à exercer son action dans les étroites limites de son domaine et sur ses vassaux immédiats, elle sut se faire obéir dans la France entière, par ses vassaux et arrière-vassaux. Sous Philippe-le-Bel l'œuvre entreprise est presque achevée, mais l'accroissement continu des services publics qu'organise dans l'intérêt de tous l'activité de l'intervention et de l'administration royales entraîne des dépenses auxquelles le domaine appauvri ne peut plus subvenir. Il ne suffit plus à la Royauté d'imposer d'autorité, comme les autres seigneurs, les roturiers, serfs ou vilains, de son domaine, et de réclamer de ses vassaux directs et immédiats, sous forme d'aides pécuniaires, l'assistance qu'ils lui doivent, il lui faut convoquer, dans des Assemblées ou Etats Généraux du Royaume les représentants de la nation entière pour leur exposer ses besoins et demander des subsides.

Ce fut tantôt sous la forme d'une contribution directe ou taille, et tantôt aussi sous la forme de diverses taxes indirectes que des aides ou subsides furent ainsi octroyés à la Royauté. Les taxes assises sur certaines consommations, les boissons notamment, reçurent plus particulièrement dans l'usage le nom *d'aides*. Au reste, dès le quatorzième siècle, dans les modes de subsides consentis par les Etats Généraux et acceptés par le pays, les taxes indirectes ou aides avaient en quelque sorte obtenu la préférence sur les contributions directes. Elles étaient déjà devenues permanentes, tandis que l'impôt direct ou la taille ne devait prendre ce caractère que dans le cours du siècle suivant, lorsque Charles VII obtint en effet des Etats Généraux, pour l'entretien de l'armée, l'établissement d'une taille, qui, comme l'armée elle-même, aux

besoins de laquelle elle était destinée à subvenir, dut rester permanente.

II. *Des aides proprement dites.*

Le nom d'aides qui, à l'origine, avait été donné à tous les subsides accordés à la Royauté, quelle qu'en fût la nature, fut dans la suite définitivement réservé, dans l'ancien régime, pour désigner les impôts sur les boissons. Ces impôts ne se levaient d'ailleurs à proprement parler que dans le ressort des Cours des aides de Paris et de Rouen, c'est-à-dire dans la partie des provinces qui avaient été le plus anciennement réunies à la couronne et qui étaient plus étroitement assujetties à son autorité. Parmi les autres provinces, les unes s'étaient rédimées des droits d'aides par des équivalents ou autrement; les autres, comme pays d'Etats, établissaient elles-mêmes leurs impositions sous l'autorité du roi. Ces impositions ou équivalents étaient, au reste, pour la plupart, à peu près de même nature que les droits d'aides, et établis également sur les boissons. Tels étaient les devoirs de Bretagne, les équivalents de Languedoc, etc. En dehors des pays redimés et des pays d'Etats, il était enfin, relativement au régime des aides, des pays exempts, c'est-à-dire des pays qui n'avaient jamais été soumis à cet impôt, parce que la Royauté n'avait pas cru pouvoir, en les y assujettissant, compromettre son autorité encore mal affermie dans ces pays.

Là où les droits d'aides avaient cours, ils n'étaient point établis d'ailleurs partout uniformément, et il se rencontrait, tant par rapport à leur quotité, que relativement à la manière de les percevoir, de grandes variétés régionales. Ces variétés avaient donné lieu à une masse considérable de lois et de règlements dont l'administration des aides était littéralement surchargée. Aussi exprimait-on le désir, à la fin de l'ancien régime, que pour la félicité et la tranquillité publiques, les droits d'aides furent simplifiés et l'uniformité établie dans leur perception. C'était, ajoutait-on, le seul moyen de prévenir avec les difficultés et les procès la ruine d'un grand nombre de familles.

Pour assurer la perception des droits d'aides il y avait lieu du reste à ce qu'on appelait *les exercices* des commis des aides. Les débitants de vins et autres boissons, les propriétaires eux-mêmes en ce qui concernait la vente de leurs produits étaient soumis à la surveillance active et aux recherches de ces agents. Ils étaient assujettis à des visites domiciliaires, à des perquisitions et autres pratiques vexatoires ayant pour objet de tenir constamment sous l'œil du percepteur les boissons imposables.

III. *La Gabelle.*

A côté des aides proprement dites, il faut mentionner parmi les subsides qui furent octroyés à la Royauté par les Etats Généraux, et qui prirent à l'origine la forme de taxes indirectes, l'impôt établi sur le sel ou la *Gabelle*. La Gabelle ne fut, en effet, à l'origine, qu'une aide d'une nature particulière, une simple taxe de consommation assise sur les sels.

Le sel a été de bonne heure considéré comme une matière eminemment imposable. Sa consommation est générale et pour ainsi dire obligatoire. Aussi devait-on naturellement chercher, en frappant cette consommation d'un impôt, à en faire pour les finances publiques une source de revenus. Les Romains connaissaient déjà cette importante ressource. L'Etat avait chez eux le monopole de la vente du sel qu'il affermait à des sociétés de publicains. Il le prit d'abord, nous dit Tite Live (1), afin que le peuple pût se procurer le sel à bon marché, mais il ne tarda pas à le mettre au service de sa fiscalité.

De même, au Moyen Age, la consommation du sel fut frappée d'une taxe et cette taxe on l'appela *Gabelle*, nom qui éveille encore aujourd'hui tant d'odieux souvenirs. Le mot gabelle est d'origine germanique. Il signifie proprement don et on l'employa tout d'abord comme synonyme du mot aide pour désigner tout subside, toute contribution volontaire accordée au souverain. Mais, avec le temps, le sens de ces expressions se spécialisa : le mot aide fut exclusivement réservé aux subsides accordés sous la forme d'une taxe sur les boissons, le mot gabelle fut appliqué à la taxe sur le sel.

A cette taxe vinrent s'ajouter au seizième siècle toutes les rigueurs du monopole, et c'est ce qui explique comment de tous les impôts de l'ancien régime, la gabelle était celui que le peuple supportait le plus impatiemment.

L'Etat avait seul le droit de fournir le sel ; il fallait s'en approvisionner dans ses *greniers à sel* et il le vendait au prix qu'il lui plaisait de fixer. Certaines catégories de personnes avaient à la vérité le privilège de *franc salé*, c'est-à-dire qu'on leur procurait le sel au prix de revient. Mais les autres étaient à la merci de la fiscalité de l'Etat. Toutefois le prix du sel n'était pas partout aussi élevé. Il y avait, à cet égard, de nombreuses variétés de province à province et l'inégalité pouvait aller de un jusqu'à vingt.

---

(1) Liv. IX.

Le monopole du sel prit dans certaines provinces une extension singulière. On imagina pour le rendre plus productif de contraindre les habitants à consommer cette denrée en quantité suffisante. Celle dont chaque famille devait être réputée avoir besoin était fixée eu égard au nombre de ses membres et à raison de neuf livres de sel par personne. On devait venir la prendre au grenier et, qu'on la prît ou non, il fallait la payer. Il y avait pour la gabelle comme pour la taille des collecteurs élus par les contribuables et chargés d'en recouvrer les rôles. Les pays où l'impôt du sel avait pris ainsi, en quelque sorte, le caractère d'une contribution directe, étaient appelés : *pays de grande gabelle* ; les autres étaient les *pays de petite gabelle*. Les provinces qui étaient depuis plus longtemps réunies à la couronne et dont la soumission paraissait mieux assurée étaient aussi celles sur lesquelles l'impôt du sel pesait le plus lourdement.

A côté des pays de grande ou de petite gabelle, il y en avait qu'on n'avait jamais cru pouvoir assujettir efficacement à cet impôt : c'étaient *les pays exempts*. D'autres s'en étaient rachetés à prix d'argent, c'étaient *les pays rédimés*.

Aussi rien de plus inégal que la répartition de l'impôt du sel entre les différentes provinces. Cette inégalité suscitait la contrebande ou *faux-saunage*. Le tocsin devait être sonné contre les faux-sauniers et on était tenu d'avertir les officiers du grenier à sel de leur passage. Mais, comme la gabelle était le plus impopulaire des impôts, il arriva souvent aux habitants de faire cause commune avec les contrebandiers contre les agents du fisc.

La contrebande du sel était punie des galères, et, à la veille de la Révolution, le plus grand nombre des galériens étaient des faux-sauniers. C'est ainsi que le délit le plus léger, celui qui se commet le plus facilement, presque sans scrupule, se trouvait frappé, dans un intérêt fiscal, d'une peine hors de toute proportion avec sa gravité intrinsèque, horrible, redoutable.

SECTION III.

LA TAILLE.

I. *De la taille réelle ou personnelle.*

La taille était un impôt direct. C'était aussi un impôt de répartition, c'est-à-dire que le produit total qu'elle devait donner ayant été fixé à

l'avance, la quote-part que chaque contribuable aurait à payer était ensuite déterminée au moyen de divisions et subdivisions successives entre les généralités, les élections et les paroisses. Enfin, la taille était réelle ou personnelle. Là où la taille était réelle, elle présentait le caractère d'un impôt foncier; là où, au contraire, elle était personnelle, elle constituait à proprement parler un impôt général sur le revenu, elle atteignait le produit des biens, du travail et de l'industrie de chaque contribuable.

C'est le système de la taille réelle qui était suivi dans les pays d'Etats. Il avait l'avantage de donner à l'assiette de l'impôt une base certaine. Pour arriver à une répartition plus équitable, on fit même quelquefois procéder à la confection d'un cadastre. Mais, comme la taille réelle ne frappait qu'une certaine classe de revenus, les revenus fonciers, elle se trouvait être nécessairement moins productive que la taille personnelle. Celle-ci excellait précisément en ce qu'elle portait sur tous les revenus sans distinction. Aussi les pays d'élection qui se trouvaient vis-à-vis de la couronne dans une subordination plus étroite que les pays d'Etats furent-ils en général soumis au régime de la taille personnelle. Mais il faut reconnaître qu'il était bien difficile, dans le système de la taille personnelle, de constater et de déterminer exactement sans arbitraire le *quantum* des revenus du contribuable autres que ses revenus fonciers.

II. *Des inégalités qui se produisaient dans la répartition de la taille personnelle.*

La somme imposée sur chaque paroisse ou communauté villageoise était répartie entre les contribuables et levée par des *asséeurs-collecteurs*, simples habitants choisis et nommés par leurs pairs. A défaut de tout élément d'information sûr et précis, ne pouvant pas s'en rapporter à la déclaration de chacun, les asséeurs-collecteurs procédaient souvent d'ailleurs à une évaluation aussi erronée qu'arbitraire des biens et revenus du contribuable. De graves injustices résultèrent ainsi quelquefois d'une taxation qui reposait plus sur l'apparence que sur la réalité. Parfois aussi le paysan dissimulait son aisance et affectait la gêne pour échapper à l'augmentation de sa cote.

Exposés à des causes d'erreur indépendantes de leur volonté, les asséeurs-collecteurs n'étaient pas mieux défendus contre les suggestions des mauvaises passions. Boisguilbert traçait, en 1699, un triste tableau de leur partialité, de leur vénalité, de leur incapacité. Il les

montrait déchargeant les parents et les fermiers des seigneurs, se laissant corrompre par les riches, se réunissant pendant trois mois au cabaret sans rien terminer, soulevant les haines et les récriminations (1).

Contre les cotes trop élevées les habitants avaient un recours. Ils pouvaient, pour en demander la réformation et la diminution, s'adresser à des juridictions spéciales, au tribunal de l'élection, et, en appel, à la Cour des aides, si la réclamation dépassait un certain chiffre. Mais que de frais et de lenteurs pour arriver à se faire rendre justice!

Dans le cours du siècle dernier, pour obtenir au sein de la paroisse une meilleure répartition de la taille, le gouvernement y fit quelquefois procéder par des commissaires spéciaux choisis et nommés par lui et qui devaient se rendre dans chaque localité pour y entendre les intéressés et recevoir tous les renseignements de nature à les éclairer. Mais, en dépit de toutes les tentatives d'amélioration et de réforme, le régime de la taille personnelle resta à cet égard si défectueux que les pays qui y étaient soumis ne cessèrent pas de réclamer, avec la plus vive insistance, jusqu'à la fin de l'ancien régime, qu'on leur appliquât le système de la taille réelle. La réalisation de ces désirs aurait rendu la taille moins productive, diminué les ressources du trésor, elle fut constamment refusée.

Trop souvent aussi des influences personnelles se faisaient sentir dans la répartition, *département* ou *division* de la taille entre les communautés d'habitants, à laquelle procédaient les élections. Un haut et puissant seigneur acquérait une facile popularité en faisant dégrever sa paroisse; les officiers des élections allégeaient la part des villages dont ils avaient la seigneurie.

Ces influences s'exerçaient d'autant plus facilement qu'à certaines époques déterminées les officiers des élections ou élus devaient se rendre dans les communautés de leur circonscription, pour y nombrer les feux, constater l'état de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, et recueillir tous les renseignements nécessaires à la répartition. Quand une localité avait été éprouvée par la grêle ou la gelée, les inondations ou l'incendie, ils s'y transportaient, écoutaient les plaintes et en vérifiaient l'exactitude. Quelquefois aussi, de concert avec les habitants, ils nommaient deux prud'hommes domiciliés dans un village voisin, pour évaluer la valeur et l'importance des dégâts causés aux récoltes.

---

(1) Le détail de la France sous le règne de Louis XIV, p. 29.

III. *Des privilégiés exempts de la taille.*

Arbitraire et vexatoire comme tous les impôts sur le revenu, la taille n'aurait certainement pas réussi à se perpétuer pendant plus de quatre cents ans, si elle avait atteint également toutes les classes de la société. Les classes élevées, si elles en avaient éprouvé les abus, n'auraient pas manqué d'user de toute leur influence pour en obtenir la réformation. Mais la taille était essentiellement un impôt roturier. Elle pesait principalement sur les habitants des campagnes, la bourgeoisie des villes était parvenue à s'en affranchir presque complètement, la noblesse et le clergé en étaient exempts. L'inégalité, l'un de ses vices les plus criants, devait en assurer la durée.

Dans les pays de taille réelle, c'étaient les terres nobles qui n'étaient pas assujetties à cet impôt ; dans les pays de taille personnelle, le privilége était, au contraire, attaché à la personne. De nombreuses classes de fonctionnaires publics jouissaient encore de l'exemption. Pour mieux vendre certains offices, on y attachait, en effet, entre autres avantages, l'affranchissement de la taille, ce qui, en diminuant le nombre des contribuables, aggravait d'autant le poids du fardeau qui retombait à la charge de chacun d'eux.

IV. *De l'excès des tailles.*

Toutes ces exemptions avaient pour résultat de rendre la taille véritablement intolérable à ceux qui la supportaient et qui payaient d'autant plus qu'ils étaient moins nombreux. Aussi protestèrent-ils souvent contre la multiplication des offices, et les usurpations de noblesse. « L'excès des tailles, disait Loyseau sous Louis XIII, contraint les gens de besogne à cesser de travailler ; ils deviennent vagabonds et mendiants (1). » « Il faut avouer, écrivait de son côté Colbert en 1680, que les peuples sont fort chargés et que, depuis le commencement de la monarchie, ils n'ont jamais porté la moitié des impositions qu'ils portent (2). » Malheureusement, comme tous les autres impôts, la taille ne devait pas cesser de s'accroître jusqu'à la fin de l'ancien régime. Trop souvent, dans le cours des XVIIe et XVIIIe siècles, les contribuables

(1) Traité des ordres et simples dignités, 1613, p. 130.
(2) P. Clément, histoire de Colbert II, 63.

en furent réduits à faire abandon de biens. Quand ils ne payaient pas, c'étaient les collecteurs qu'on emprisonnait par voie de contrainte.

SECTION IV.

LA CAPITATION ET LES VINGTIÈMES.

Ce fut le désir d'améliorer la position des taillables et d'alléger leurs charges en faisant contribuer les privilégiés eux-mêmes aux dépenses publiques qui détermina Louis XIV aux prises, dans la deuxième partie de son règne, avec de grands embarras financiers, à établir, par des actes de son autorité souveraine, en dehors de la taille, de nouvelles impositions directes.

Ces impositions nouvelles devaient, à la différence de la taille, porter sur tous également, sur les nobles et le clergé aussi bien que sur les roturiers. Etablies d'abord pour des nécessités de guerre, elles étaient appelées à prendre fin au retour de la paix. Mais, avec la ténacité propre à tous les impôts, elles finirent bientôt par se perpétuer et devenir permanentes. Tels furent la capitation, l'impôt du dixième et celui des vingtièmes.

Pour l'assiette de la capitation, les contribuables furent classés en plusieurs catégories dont chacune payait une somme plus ou moins élevée. Il y eut jusqu'à vingt-deux catégories, telle payait 2000 livres, l'autre 1000 et celle-ci une livre seulement.

L'impôt du dixième consistait dans le prélèvement au profit du trésor royal de la dîme de tous les revenus, quelle qu'en fût la nature, revenus fonciers, rentes des capitaux, profits de l'industrie et du commerce. Cet impôt fut dans la suite réduit de moitié et remplacé par l'impôt du vingtième. Mais celui-ci ne tarda pas à être augmenté d'un second et même d'un troisième vingtième.

Les vingtièmes frappaient, en principe, tous les citoyens, nobles et roturiers. Mais, même à l'égard de ces impôts, les seuls de l'ancien régime dont l'assiette parût juste et raisonnable, l'égalité ne fut jamais une règle absolue, invariable et fixe. Les contribuables en crédit réussirent souvent à s'en faire affranchir par une grâce et une faveur spéciales du pouvoir royal. A défaut de privilège général, il y eut même pour ces impôts de nombreuses exemptions individuelles.

Le clergé d'ailleurs se racheta de l'impôt des vingtièmes en payant des dons gratuits plus élevés. Seul des trois ordres de l'Etat, il conserva, en effet, jusqu'à la fin, la garantie du principe que l'impôt doit être librement consenti et voté. Il ne fut jamais taxé d'autorité, et sa

contribution aux charges publiques eut toujours, sous le nom de don gratuit, le caractère d'aides et de subsides accordés au roi, après examen et délibération.

SECTION V.

LES DROITS DOMANIAUX.

Les contributions directes et indirectes, après n'avoir été d'abord pour la Royauté, que des aides et des subsides destinés à suppléer, dans certaines circonstances extraordinaires, à l'insuffisance des revenus du domaine, devinrent bientôt, dans la suite, la plus importante des ressources de la couronne. Le domaine, le domaine corporel surtout, objet de fréquentes aliénations, n'eut plus dans l'ensemble de ces ressources qu'une importance tout à fait secondaire. Mais, tandis que le domaine corporel diminuait ainsi de plus en plus, le domaine incorporel ne cessa pas, au contraire, de grandir et de s'accroître. On vit se multiplier les droits dont l'ensemble constituait ce domaine, et qui, sous le nom de droits domaniaux, étaient pour la couronne une source de revenus et de profits pécuniaires. C'est ainsi qu'à la régale des mines, envisagées comme propriété distincte du sol, par exemple, et aux autres droits que l'autorité souveraine était censée s'être réservés sur certaines choses qui se trouvaient dans une relation plus étroite avec l'utilité générale et le bien public, vinrent s'ajouter les taxes qu'on exigea, à titre de rémunération corrélative au service rendu, de ceux qui, dans leur propre intérêt, mettaient en mouvement certaines fonctions publiques. De même, il y eut aussi dans le domaine du travail certaines industries, comme la fabrication et la vente de la poudre, et celles du tabac, dont le roi fut censé s'être réservé le monopole, à titre de droit domanial et régalien, fondé sur les exigences de l'intérêt général ou des finances de l'Etat.

Lorsque, les aides et les tailles ayant pris le caractère d'impôts permanents, la Royauté renonça à convoquer les Etats Généraux pour leur soumettre de nouvelles demandes de subsides, elle eut, en effet, l'idée, pour se créer des ressources, d'exiger par de simples actes de puissance souveraine, rendus en dehors de la participation des Etats, des émoluments ou taxes de ceux qui auraient recours à son autorité. Il lui parut d'une bonne administration de faire supporter la dépense des services publics et le paiement des fonctionnaires à ceux qui, dans leur propre intérêt, demanderaient à ceux-ci d'agir. Telles furent l'origine, la nature et la portée du droit d'insinuation des donations qu'établit un

édit de 1539, celles du droit de contrôle ou d'enregistrement qu'un édit de 1581 tenta d'introduire, et enfin celles du droit de timbre sous sa forme primitive de *droit de formule*. De même, l'octroi d'un titre, d'une distinction honorifique, les lettres d'anoblissement, les permissions, dispenses et autres actes émanés de la faveur royale donnèrent à plus forte raison lieu à des taxes.

Ces taxes s'acquittaient, en général, d'autant plus facilement qu'elles étaient en quelque sorte le prix d'un avantage désiré. Au fond cependant et en réalité elles constituaient de véritables impôts indirects assis sur certains actes, et c'est avec ce caractère d'impôts indirects qui est le leur qu'elles figurent encore aujourd'hui dans notre régime fiscal. Mais, au lieu de les envisager sous cet aspect, on préféra ne voir en elles que des droits domaniaux, c'est-à-dire des redevances dues à l'autorité publique en échange d'un service reçu et dont il n'appartenait qu'à cettte autorité de fixer elle-même les conditions d'exigibilité et le montant.

Cette théorie devait être d'ailleurs d'autant plus facilement admise qu'elle fournissait au pouvoir royal le moyen de tourner cette règle fondamentale de notre droit public d'après laquelle aucun impôt proprement dit ne pouvait être établi et perçu en dehors du vote et du consentement des Etats. Elle lui permettait de créer, en vertu de sa propre autorité, sans le concours et la participation des Etats, par un acte de sa volonté souveraine, un simple édit enregistré, de véritables impôts, sous le nom, la forme et la couleur de droits domaniaux.

Au reste, la Royauté, avec la pratique du pouvoir absolu, finit par s'affranchir complètement de ses premiers scrupules et du respect des anciennes règles. C'est ainsi que Louis XIV, dans la seconde partie de son règne, n'hésita pas à établir, par de simples édits enregistrés, de véritables impositions directes, telles que la capitation et l'impôt du dixième. On continua néanmoins par habitude et tradition à envisager comme des droits domaniaux, et non comme des impositions indirectes, encore bien que l'intérêt principal de l'antique théorie se fût évanoui, les taxes exigées de ceux qui réclamaient certains services publics.

SECTION VI.

LES IMPOTS PENDANT LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

I. *La contribution foncière et mobilière de l'Assemblée constituante.*

Le régime des impôts que nous venons d'exposer fut profondément modifié pendant la période révolutionnaire. Toutes les taxes de consommation, droits d'aides sur les boissons, droits de gabelle sur les sels, droits d'octroi furent abolis par la Constituante, qui ne conserva de tous les impôts indirects de l'ancien régime que les droits de douanes extérieures, d'enregistrement et de timbre. Dans la pensée des membres de cette assemblée, seule source de richesse, la terre et ses produits devaient supporter et fournir tous les impôts. Aussi, à la distinction autrefois fondamentale des impôts directs et indirects substitua-t-on, dans le budget de 1791, la division nouvelle en contributions proprement dites, et en perceptions sur les services, les arts et le commerce. A la place des impôts directs de l'ancien régime, de la taille réelle et personnelle, l'Assemblée établit une contribution foncière et mobilière sur les revenus fonciers et autres.

L'impôt foncier fut assis sur le revenu net de la propriété immobilière. Pour en faciliter l'assiette et la répartition proportionnelle, la Constituante décréta d'ailleurs la confection d'un cadastre par masse et par parcelles qui établirait le revenu de toutes les terres du royaume. Quant à l'impôt mobilier il devait atteindre tous les revenus autres que les revenus fonciers et il comprenait à la fois une contribution mobilière proprement dite et l'impôt des patentes.

La contribution mobilière proprement dite était assise sur les revenus présumés de la personne, d'après la valeur locative de l'habitation. Elle reposait sur cette idée qu'il y a toujours une certaine proportion entre le revenu et le loyer, que cette proportion varie pour les pauvres et pour les riches, que ceux-ci ne consacrent, en général, à leur habitation que la douzième partie de leur revenu, tandis que les plus pauvres sont souvent dans la nécessité d'y affecter la moitié de leurs ressources. Il fallait d'ailleurs déduire des revenus mobiliers que l'on voulait atteindre par la contribution mobilière les revenus fonciers et les revenus commerciaux et industriels qui acquittaient déjà l'impôt foncier et l'impôt des patentes.

L'impôt des patentes qui constituait l'une des deux branches de l'impôt mobilier frappait, en effet, de son côté, les revenus commerciaux et industriels. Il était assis sur la valeur locative des logements occupés, tant par le contribuable lui-même, que par son commerce ou son industrie.

En résumé, à la diversité des taxes directes et indirectes de l'ancien régime, l'Assemblée constituante aurait voulu substituer, sous la forme d'une contribution foncière et mobilière, le système d'une taxe unique sur le revenu. On ne sait que trop ce que furent les résultats de cette erreur financière et des lois qu'elle inspira.

II. *Rétablissement des impôts indirects.*

Instruit par l'expérience, convaincu que les impôts directs seraient impuissants à subvenir seuls aux dépenses publiques, le Consulat revint à l'ancienne division en impôts directs et impôts indirects, que la Constituante avait abandonnée. Il rétablit, par la loi des 5-15 ventôse an XII, sous le nom nouveau de *droits réunis* les anciens impôts indirects, en prenant ainsi soin, pour échapper au reproche de restaurer l'ancien régime odieux et détesté, de changer la dénomination de ces impôts. Mais, sous leur dénomination nouvelle, et malgré quelques différences de détail, il est encore facile de reconnaître aujourd'hui les anciens droits d'aides. « La contribution indirecte pesant sur chacun en proportion de ses besoins ou de sa consommation, disait d'ailleurs l'exposé des motifs de la loi de ventôse, est le plus juste des impôts, et la voie la plus sûre pour obtenir des ressources extraordinaires sans accabler aucun genre de propriété. »

III. *L'impôt sur le sel.*

L'impôt indirect du sel avait été celui que la Constituante abolit avec le plus d'empressement. Sous le Directoire, la nécessité de reconstituer les ressources de l'Etat se fit sentir, et on proposa le rétablissement de la Gabelle. Mais, adopté par le Conseil des Cinq-Cents, ce rétablissement fut définitivement repoussé par le Conseil des Anciens.

La Révolution n'avait pas osé frapper d'un impôt un objet de consommation générale et de première nécessité. L'Empire se sentit assez fort pour le faire, et la loi du 24 avril 1806 soumit toutes les variétés de sel à une taxe qui devait être perçue au moment de leur enlèvement pour la

consommation, et donnait lieu à la délivrance d'un congé. Les fabriques et les salines furent soumises à l'exercice, c'est-à-dire à la visite des agents de la régie. En cas de contravention les sels et les moyens de transport devaient être confisqués.

En demandant au Corps législatif le rétablissement d'un impôt que son mode de perception avait rendu si impopulaire sous l'ancien régime, le gouvernement avait pris soin d'ailleurs de présenter la mesure qu'il réclamait, comme légère, uniforme, et exempte de tout monopole : trois caractères que n'offrait pas autrefois la gabelle.

L'intérêt de l'agriculture et du commerce a fait d'ailleurs admettre plusieurs exceptions à la généralité de la taxe sur les sels. C'est ainsi notamment, qu'aux termes de la loi du 17 juin 1840, article 12, « des règlements d'administration publique déterminent les conditions auxquelles il est permis d'enlever, de transporter, d'employer en franchise ou avec modération de droits, le sel de toute origine, les eaux salées, et les matières salifères à destination des exploitations agricoles ou manufacturières et de la salaison, soit en mer, soit à terre, de poissons de toutes sortes.

CHAPITRE III.

DES IMPOTS DIRECTS.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Ainsi appelés parce qu'ils atteignent directement certains contribuables individuellement déterminés en vertu d'un rôle nominatif, les impôts directs diffèrent essentiellement des impôts indirects qui, attachés par la loi à certaines consommations et à certains actes, indépendamment de toute détermination de personne, ne donnent lieu à la confection d'aucun rôle.

Cette différence a une importance considérable au point de vue administratif. Il en résulte que les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les impôts directs, ayant toutes pour objet la modification ou l'interprétation du rôle nominatif qui est proprement un acte ad-

ministratif, doivent être nécessairement portées devant les juridictions administratives à cause du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. A l'inverse, en matière d'impôts indirects, comme il ne s'agit jamais, à défaut d'un rôle nominatif, que de l'application des textes de loi, les difficultés litigieuses sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

Les principaux impôts directs reçoivent le nom de contributions directes. Ce sont la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, la contribution des portes et fenêtres et celle des patentes. Mais, en dehors de ces quatre contributions directes, il faut aussi classer parmi les impôts directs des taxes nombreuses et importantes, qui ont été assimilées aux contributions directes au point de vue de leur perception à l'aide d'un rôle nominatif et de la compétence des juridictions administratives.

Les impôts directs se divisent d'ailleurs, d'un autre côté, en impôts de répartition et impôts de quotité. Les impôts de quotité frappent d'une taxe dont la quotité est fixée et déterminée par un tarif légal certains faits, certains objets de consommation. Aussi le revenu total que donnent ces impôts varie-t-il nécessairement suivant les faits qui se produisent et l'étendue de la consommation faite chaque année. Il ne saurait être ni connu, ni déterminé à l'avance. On ne peut que l'évaluer approximativement. Pour les impôts de répartition, au contraire, ce qui est fixé d'avance c'est le produit total que chacun d'eux doit donner. Les cotes individuelles sont ensuite déterminées au moyen d'une répartition, c'est-à-dire de divisions et subdivisions successives entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

Tandis que les impôts indirects sont tous nécessairement des impôts de quotité, parmi les contributions directes, la contribution foncière sur les propriétés non bâties, et la contribution personnelle et mobilière sont encore aujourd'hui, au contraire, des impôts de répartition. La contribution foncière sur les propriétés bâties, l'impôt des portes et fenêtres sous la forme nouvelle que lui a donnée, en principe, la loi du 18 juillet 1892, l'impôt des patentes et les taxes assimilées aux contributions directes sont, à l'inverse, des impôts de quotité.

Après cet exposé rapide des règles générales relatives aux impôts directs, étudions maintenant sommairement ces différents impôts dans l'ordre suivant : 1° la contribution foncière sur la propriété non bâtie ; 2° la contribution foncière sur la propriété bâtie; 3° la contribution personnelle et mobilière; 4° la contribution des portes et fenêtres; 5° la contribution des patentes ; 6° les réclamations relatives aux con-

tributions directes; 7° les taxes assimilées aux contributions directes.

SECTION II

LA CONTRIBUTION FONCIÈRE SUR LA PROPRIÉTÉ NON BATIE.

La contribution foncière est assise sur le revenu net moyen des propriétés. Elle est principalement régie par la loi du 3 frimaire an VII qui est demeurée la loi fondamentale.

La contribution foncière sur la propriété non bâtie constitue d'ailleurs, nous l'avons dit, un impôt de répartition. Une commission de répartiteurs composée de sept membres, cinq contribuables de la commune, le maire et l'adjoint, préside à sa répartition entre les contribuables de chaque commune. Cette répartition doit se faire au marc le franc des évaluations cadastrales.

Le *cadastre* est, en effet, l'état descriptif et estimatif des parcelles qui composent la propriété foncière en France, commune par commune, avec l'estimation du revenu imposable que produit chacune d'elles, et ce qu'on appelle la *matrice cadastrale* contient la désignation de toutes les propriétés foncières, avec le nom du propriétaire, l'indication de la contenance, et l'évaluation du revenu imposable.

Le cadastre ne sert d'ailleurs de base qu'à la répartition individuelle dans chaque commune. Pour déterminer le revenu imposable de chaque commune, de chaque arrondissement et de chaque département, détermination qui sert de base à la répartition de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements et les communes, on a eu recours à d'autres évaluations que les évaluations cadastrales. On s'est surtout servi des renseignements fournis par le prix des baux et la valeur vénale de la propriété.

Néanmoins, il est certain qu'il y a aujourd'hui des parties surchargées et d'autres qui sont légèrement imposées. D'où la question de la *péréquation* de l'impôt foncier, opération qui aurait pour objet de rétablir l'égalité entre les départements, les arrondissements, les communes, et les contribuables eux-mêmes, soit en réparant les erreurs commises dans l'évaluation primitive, soit en tenant compte des changements qui se sont produits depuis.

SECTION III.

LA CONTRIBUTION FONCIÈRE SUR LA PROPRIÉTÉ BATIE.

La question de la péréquation de l'impôt foncier, depuis qu'elle a été posée, n'a pas cessé de préoccuper les pouvoirs publics, et c'est en vue de cette péréquation si désirable qu'une loi du 17 août 1835 avait décidé que les constructions nouvelles seraient à l'avenir cotisées en dehors du contingent communal, tandis qu'à l'inverse, lorsqu'une propriété bâtie serait démolie, la part d'impôt afférente à son revenu devrait être déduite du contingent communal, de telle sorte que ce serait désormais l'Etat seul qui aurait à profiter ou à souffrir des variations qui pourraient se produire dans l'état et le revenu de la propriété bâtie.

Mais la loi du 8 août 1890 est allée beaucoup plus loin. Cette loi, après avoir réduit le taux de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties dans quatre-vingt un départements, a, en effet, transformé l'impôt sur les propriétés bâties en un impôt de quotité. « A partir du premier janvier 1891, dit son article 4, il ne sera plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes en matière de contributions foncières des propriétés bâties. »

Les propriétés bâties sont donc aujourd'hui assujetties à un impôt de quotité qui est assis sur leur valeur locative et dont le taux est déterminé chaque année par la loi de finances. Depuis 1891, ce taux a été fixé à 3 fr. 20 p. 100. Quant à l'évaluation de la valeur locative, il y est procédé par l'administration des contributions directes, et elle doit être revisée tous les dix ans. Tout propriétaire de propriété bâtie est du reste admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble pendant les six mois à dater de la publication du premier rôle pendant lequel son immeuble a été imposé, et pendant trois mois à partir de la publication du rôle suivant. Et même en ce qui concerne les rôles subséquents, les propriétaires sont encore admis à réclamer pendant les trois mois de la publication de chaque rôle, lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, leur immeuble a subi une dépréciation.

SECTION IV.

LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

La contribution personnelle et mobilière est due par tout habitant de l'un ou de l'autre sexe, français ou étranger, ayant des moyens d'existence.

Cet impôt se compose de deux éléments : 1° d'une taxe personnelle qui représente à peu près la valeur de trois journées de travail ; 2° d'une taxe mobilière proportionnelle à la valeur locative des locaux destinés à l'habitation personnelle du contribuable.

La taxe personnelle n'est due qu'une seule fois, on la paie là où l'on a réellement son domicile. On doit, au contraire, la taxe mobilière pour chaque habitation meublée que l'on possède.

La contribution personnelle et mobilière est un impôt de répartition. Pour l'asseoir, on commence par déduire du contingent assigné à la commune, tel qu'il a été fixé en 1832 d'après divers éléments, le produit total que donnera la taxe personnelle, laquelle est égale pour tous et sans proportion avec la fortune des contribuables. Puis cette déduction opérée, on répartit l'excédent du contingent communal entre les habitants proportionnellement à la valeur locative de leurs habitations.

La question de péréquation s'est donc nécessairement présentée, en matière de contribution personnelle et mobilière comme en matière d'impôt foncier. Aussi, pour se rapprocher autant que possible de l'égalité sans procéder à une répartition nouvelle des contingents, ce qui aurait exigé des opérations longues et coûteuses, il a été décidé par la loi du 4 août 1844 que le contingent de chaque commune serait désormais diminué des cotes afférentes aux maisons détruites et augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites.

Les valeurs locatives nouvelles sont imposées de cinq pour cent, parce qu'on a constaté que tel est en général le rapport entre l'impôt mobilier et les valeurs locatives sur lesquelles il est assis.

La contribution personnelle et mobilière est soumise, comme toutes les autres contributions directes, sans exception, à ce qu'on appelle le principe de *l'annualité de l'impôt*, c'est-à-dire qu'elle est due tout entière et acquise à l'Etat, encore bien qu'elle ne soit pas immédiatement exigible, dès le premier janvier de l'année pour laquelle elle est établie. L'obligation de la payer prend ainsi naissance à cette époque, et elle subsiste ensuite intégralement malgré les événements ultérieurs qui pourraient se produire dans le cours de l'année.

Du principe de l'annualité il résulte qu'au cas de décès du contribuable ses héritiers ne sont pas recevables à demander la décharge des douzièmes non encore échus, ils doivent acquitter pour lui la totalité de l'impôt.

SECTION V.

LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

La contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière se rattachent toutes deux à la taille personnelle de l'ancien régime. La contribution des portes et fenêtres, dont nous allons nous occuper, est, au contraire, d'origine relativement récente. Empruntée à l'Angleterre. elle n'a été introduite chez nous que sous le Directoire par une loi du 4 frimaire an VII.

La contribution des portes et fenêtres sert de supplément à l'impôt mobilier. Elle a paru, comme ce dernier impôt, un moyen d'atteindre, d'après des signes extérieurs et visibles, la fortune présumée des contribuables, les maisons ayant ordinairement un nombre d'ouvertures plus ou moins considérable suivant leur importance. Cette contribution est d'ailleurs destinée en quelque sorte à atténuer les erreurs qui pourraient se produire dans la répartition de la contribution mobilière et dont la gravité et l'importance se seraient accrues en raison même de l'élévation de cette contribution, si au lieu d'établir à côté et en dehors d'elle une contribution nouvelle, la contribution des portes et fenêtres, on s'était borné à en grossir simplement le chiffre. Il est en effet de principe, dans la science financière, que des impôts nombreux et variés sont préférables à un impôt unique parce qu'ils se servent, dans une certaine mesure, de correctifs les uns aux autres.

L'impôt des portes et fenêtres varie suivant la population de la localité, ville ou village, où se trouve la maison, le nombre des ouvertures de celle-ci et leur qualité. Le tarif du droit dû par chaque ouverture, tel qu'il a été fixé par la loi du 21 avril 1832, art. 24, diffère ainsi suivant que la maison n'a qu'une, deux, trois, quatre ou cinq ouvertures. Si elle en a six et plus on distingue la porte cochère de la porte ordinaire, et aussi les fenêtres suivant l'étage auquel elles appartiennent. La taxe s'élève avec le chiffre de la population, le nombre des ouvertures, leur qualité et commodité. On voit par là que le législateur s'est efforcé de proportionner l'impôt à la richesse que révèlent les portes et fenêtres et qui paraît s'élever elle-même avec ces divers éléments. Mais il faudrait encore, pour atteindre plus sûrement ce résultat, tenir

compte, dans certaines villes, des quartiers où les maisons sont situées.

Toutes les portes et fenêtres, toutes les ouvertures extérieures, quelles que soient d'ailleurs leurs formes, dimensions et fermetures, qui donnent air ou jour aux maisons et usines sur les rues, cours et jardins sont, en principe, assujetties à la contribution des portes et fenêtres. (Loi du 4 frimaire an VII.)

En sont exemptées, au contraire : 1° les portes et fenêtres des locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation des hommes (Loi du 4 frimaire an VII, art. 51) ; 2° les portes et fenêtres des bâtiments destinés à un service public (même loi) ; 3° les portes et fenêtres des manufactures, lorsqu'elles ne servent pas à l'habitation personnelle des propriétaires, de leurs concierges, ou de leurs commis. (Loi du 4 germinal an XI, art. 19).

Au reste, encore bien qu'il soit perçu en raison de tant par ouverture suivant un tarif légal, l'impôt des portes et fenêtres n'est pas un impôt de quotité, mais un impôt de répartition. Le contingent de chaque commune est, en effet, fixé et déterminé à l'avance. Pour le répartir, la commission des répartiteurs commence par calculer ce que donnerait le tarif s'il était appliqué aux ouvertures de la commune. Lorsque la somme totale ainsi obtenue n'atteint pas le contingent, la différence s'obtient au moyen d'une augmentation proportionnelle du tarif. Si, au contraire, cette somme dépassait le contingent, les cotes individuelles seraient réduites proportionnellement.

La loi du 18 juillet 1892 a supprimé, en principe, la contribution des portes et fenêtres, et elle l'a transformée en une taxe représentative calculée à raison de 2,40 % du revenu net de la propriété bâtie et qui serait acquittée par le propriétaire. Mais cette réforme, en raison du caractère d'impôt mobilier de la contribution des portes et fenêtres, ne saurait être séparée de la réforme plus générale de la contribution personnelle et mobilière qui est toujours à réaliser.

SECTION VI.

LA CONTRIBUTION DES PATENTES.

Généralités.

La contribution des patentes est exigible de toute personne exerçant un négoce, une industrie, ou toute autre profession qui n'a pas été

spécialement exemptée. Elle constitue d'ailleurs un impôt direct de quotité, c'est-à-dire que le produit qu'elle doit donner n'est pas déterminé à l'avance et d'une manière fixe. Elle offre en outre ce caractère particulier qu'une partie des ressources qu'elle procure est affectée par les lois de finances aux besoins des communes. (Lois du 25 avril 1844, du 15 juillet 1880, du 17 juillet 1889, du 8 août 1890, du 28 avril 1893).

Afin de proportionner le chiffre de la contribution à l'importance des profits que le patenté est censé retirer de sa profession, la loi établit d'ailleurs deux espèces de droits dont l'ensemble constitue le droit de patente :

1° Le droit fixe ;

2° Le droit proportionnel.

Droit fixe.

Le droit fixe se détermine d'après la nature de la profession et l'importance de la localité où elle s'exerce. La même profession est plus ou moins lucrative, aux yeux de la loi, suivant l'étendue de la ville où le patenté réside.

D'après un tarif général désigné par la loi sous le nom de *tableau A* et qui s'applique au plus grand nombre des professions, celles-ci ont été divisées en huit classes suivant leur importance. Chaque classe est imposée de neuf manières différentes suivant la population de la localité.

Quelques professions appartenant au haut négoce, comme celles de banquier, d'agent de change, sont l'objet d'un tarif exceptionnel qui est contenu dans le *tableau B*. Chacune de ces professions, parmi lesquelles on a fait entrer récemment les grands magasins, afin de les frapper d'une plus forte taxe, est assujettie à un droit fixe distinct qui varie en raison du nombre de la population, et qui est assez élevé pour tenir lieu du droit proportionnel dont ces professions sont affranchies. Les grands magasins sont d'ailleurs l'objet de règles particulières.

Enfin, un troisième tarif, le *tableau C*, est spécial aux usines et manufactures. Ce tarif est établi sans égard à la population, il varie seulement suivant le nombre des ouvriers, métiers, fours et autres moyens de productions.

Le patentable qui exerce, dans un même établissement, plusieurs commerces, industries ou professions, ne peut être soumis qu'à un seul droit fixe. Ce droit est d'ailleurs le plus élevé de ceux qu'il aurait

à payer s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerce de professions.

D'autre part, ceux qui exercent des professions imposées eu égard au chiffre de la population dans la banlieue des communes dont la population totale dépasse cinq mille âmes ne paient le droit fixe que d'après le tarif applicable à la population non agglomérée. « La population des villes, disait le Garde des Sceaux en appuyant cette disposition dans la discussion de la loi de 1844 sur les patentes, peut bien être la mesure de l'importance des affaires, et, par conséquent, des bénéfices réalisés par les commerçants qui résident dans la ville même, mais il est évident que les industriels de la classe qui fait le moins de bénéfices, qui exercent leurs professions au milieu d'une population rurale annexée par l'administration civile à une commune urbaine, ne réalisent pas des bénéfices correspondants à ceux qui sont obtenus dans le centre même de la population.... Il y avait donc justice à ne pas reconnaître comme mesure de leurs bénéfices la population totale, et il fallait réduire cette mesure à la population même du cercle sur lequel s'étendait leur clientèle. »

Droit proportionnel.

Le droit proportionnel qui constitue le deuxième élément de la patente, à la différence du droit fixe qui est le même pour tous les patentables qui exercent la même profession dans la même ville, varie, au contraire, suivant la valeur locative des locaux occupés par le contribuable. La loi pense que les revenus qu'il tire de sa profession sont eux-mêmes en rapport avec la valeur locative de son habitation particulière et des locaux occupés par son établissement commercial ou industriel.

Le taux du droit proportionnel n'est plus toujours et uniformément fixé, comme sous l'empire de la loi de 1844 sur les patentes, à un vingtième de la valeur locative. Il s'élève pour les grands magasins jusqu'au huitième de cette valeur, tandis qu'il est à l'inverse de nombreux patentables, qui, soumis à un droit fixe seulement, ne paient aucun droit proportionnel.

Généralité et annualité de l'impôt des patentes.

L'impôt des patentes est général. Il frappe, en principe, toutes les professions, quelles qu'elles soient. En sont seules exemptes un certain

nombre de professions et d'industries limitativement énumérées par la loi. Citons notamment parmi ceux qui sont affranchis de cet impôt les fonctionnaires publics, les laboureurs et cultivateurs qui ne se livrent pas à quelque industrie accessoire, les propriétaires ou locataires qui louent accidentellement une partie de leur habitation personnelle, etc. Il est même des professions mercantiles, comme celles des marchands qui vendent en ambulance certains menus objets, qui, en raison de l'exiguité des profits qu'elles procurent, ont été exemptées de l'impôt des patentes.

Le principe de l'annualité de la contribution s'applique aux patentes comme aux autres contributions directes. Il en résulte que la patente est due, en principe, tout entière par le contribuable qui exerçait la profession sujette au premier janvier, alors même qu'il viendrait à cesser l'exercice de cette profession dans le cours de l'année. Il est toutefois des exceptions à cette régle générale. C'est ainsi notamment qu'en cas de faillite ou décés suivi de la fermeture des magasins, boutiques et ateliers, il serait, sur la réclamation des parties intéressées, accordé décharge d'une partie de la taxe.

Au reste, c'est dans l'intérêt et au profit du trésor que le principe de l'annualité a été établi, il ne saurait donc lui être opposé par les contribuables. D'où il suit que les patentables qui s'établissent ou qui augmentent leur commerce ou leur industrie dans le cours de l'année peuvent être l'objet de l'émission d'un rôle supplémentaire. L'impôt des patentes est, en effet, un impôt de quotité et non un impôt de répartition. Or, si l'impôt de répartition est définitivement et une fois pour toutes distribué au premier janvier entre tous les contribuables qui doivent en supporter la charge, il n'en est pas de même de l'impôt de quotité qui n'a rien de fixe et dont le produit total peut s'élever sans cesse dans le courant de l'année.

SECTION VII.

DES RÉCLAMATIONS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Le service local des contributions directes comprend dans chaque département un directeur, chef du service, un inspecteur et des contrôleurs. Ce sont les contrôleurs, qui, avec l'assistance des répartiteurs en ce qui concerne les impôts de répartition, font chaque année et dans chaque commune le recensement des imposables et le travail annuel des mutations de la propriété foncière. Ils dressent les matrices ou minutes des rôles, c'est-à-dire la liste nominative des contribuables.

Leur travail est revisé par les inspecteurs. Le directeur dresse les rôles, dirige toutes les parties du service, et prépare les documents et renseignements pour la répartition de l'impôt entre les arrondissements et les communes.

Lorsque les rôles, dressés par le directeur, ont été rendus exécutoires par un arrêté du préfet, on les met en recouvrement en les envoyant aux percepteurs qui sont chargés d'en percevoir le montant. Mais les rôles doivent être préalablement publiés dans chaque commune, et c'est de cette publication que date le délai de trois mois qui est accordé au contribuable pour se pourvoir en décharge ou en réduction d'impôt. Un avertissement que le percepteur fait remettre aux intéressés sous la forme d'un extrait du rôle leur indique la somme qu'ils auront à payer.

Il y a *demande en décharge*, lorsque le contribuable prétend qu'il a été imposé sans aucun droit, parce qu'il n'exerce pas, par exemple, la profession pour laquelle il est imposé à la patente, ou pour toute autre cause. Si le contribuable prétend seulement, au contraire, qu'il a été imposé à un chiffre trop élevé, il agira simplement par voie de *demande en réduction* de sa cote.

Ces deux espèces de réclamations doivent être d'ailleurs formées dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles dans chaque commune. Il faut en outre qu'elles soient rédigées sur papier timbré, et elles ne peuvent être, par exception, sur papier libre, que si la cote qu'elles ont pour objet est inférieure à 30 francs, quel que soit d'ailleurs le montant de la cotisation totale du réclamant. Enfin, toute demande en décharge ou en réduction doit être accompagnée de la quittance des termes échus. Il suffit toutefois que la quittance soit produite avant la décision du Conseil de préfecture.

Les demandes en décharge ou en réduction sont, en effet, adressées au sous-préfet, instruites par l'administration des contributions directes, et jugées par le Conseil de préfecture. On peut appeler au Conseil d'Etat de la décision rendue par le Conseil de préfecture, mais l'appel doit être interjeté dans les trois mois de la notification de la sentence. L'appel est d'ailleurs dispensé du ministère des avocats au Conseil, et il se forme par une simple requête, écrite sur papier libre ou sur papier timbré suivant une distinction que nous avons déjà indiquée, et déposée à la préfecture.

Les demandes en décharge ou en réduction, dont nous venons de parler, se fondent sur un droit lésé, elles réclament justice. Il n'en est pas de même, au contraire, des *demandes en remise* ou *modération*, par lesquelles on sollicite simplement une faveur de l'administration. Des remises ou modérations d'impôts peuvent être, en effet, ac-

cordées à ceux qui ayant perdu tout ou partie de leur revenu à la suite d'un sinistre ou de tout autre événement extraordinaire, tel qu'une mauvaise récolte, un chômage d'usine, ou une vacance de maison pendant une durée de trois mois au moins, font appel à la bienveillance de l'administration. C'est le préfet qui statue souverainement et sans appel sur les demandes en remise ou modération.

SECTION VIII.

DES TAXES ASSIMILÉES AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Aux contributions directes dont nous venons de nous occuper ont été assimilées, au point de vue de leur perception en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par le préfet, des règles relatives à leur recouvrement, et de la compétence des Conseils de préfecture, un grand nombre d'autres taxes que nous nous bornerons à indiquer. Ce sont :

1° La taxe des biens de mainmorte.

2° La redevance des mines.

3° Les droits de vérification des poids et mesures.

4° Les droits sur les alcoomètres et densimètres.

5° Les droits de visite dans les pharmacies et chez les droguistes.

6° Les droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales.

7° La taxe ou contribution des chevaux et voitures.

8° La taxe sur les vélocipèdes.

9° La taxe sur les billards publics et privés.

10° La taxe sur les cercles et lieux de réunion.

11° La taxe militaire.

12° La redevance pour la rétribution des délégués mineurs.

13° Les droits d'épreuve des appareils à vapeur.

CHAPITRE IV.

DES IMPOTS INDIRECTS.

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS.

Les impôts indirects sont nombreux et variés. Envisagés sous le rapport des administrations ou régies chargées d'en opérer le recouvrement, ils se divisent en plusieurs branches. On distingue ainsi : 1° les droits de douanes dont nous avons déjà parlé et sur lesquels nous ne reviendrons pas ; 2° les contributions indirectes proprement dites dont la perception est confiée à l'administration des contributions indirectes ou régie des droits réunis ; 3° les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de timbre qui sont perçus par l'administration des domaines et de l'enregistrement.

Au reste, il en est des impôts indirects comme des impôts directs, tous ne sont pas perçus au profit de l'Etat. Plusieurs sont établis en faveur des villes et figurent parmi les recettes du budget municipal. Tels sont notamment les droits d'octroi, les droits de place dans les foires et marchés dont nous nous occuperons au volume suivant. Il y aurait donc aussi lieu de distinguer les impôts indirects d'intérêt général et les impôts indirects d'intérêt local. Mais nous n'avons à nous occuper ici que des impôts indirects d'intérêt général. Nous traiterons successivement : 1° des contributions indirectes proprement dites ; 2° des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de timbre.

SECTION II.

DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES PROPREMENT DITES ET SPÉCIALEMENT DES DROITS SUR LES BOISSONS.

Les contributions indirectes proprement dites comprennent plusieurs droits divers assis sur des denrées ou sur des objets destinés à l'usage ou à la consommation. Tels sont notamment les droits sur les boissons, les sels, le sucre indigène, les matières d'or et d'argent, les cartes à

jouer, les poudres et salpêtres, les tabacs. Tels sont aussi plusieurs impôts établis depuis 1870 sur les allumettes, le papier, l'huile de schiste, les huiles végétales, etc. Toutes ces contributions sont soumises à une seule administration ou régie qui est quelquefois appelée dans la pratique Régie des droits réunis.

Quelques-unes parmi elles se présentent sous l'aspect de monopoles exercés par l'administration des contributions indirectes. Telles sont celles qui frappent les cartes à jouer, les poudres et salpêtres, les tabacs, les allumettes. Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit précédemment de ces différents monopoles (1). Nous n'ajouterons rien non plus à ce que nous avons dit déjà de la garantie des matières d'or et d'argent et du droit à la perception duquel cette garantie donne lieu (2), et nous nous bornerons à traiter ici des droits sur les boissons, après avoir fait remarquer qu'une taxe de consommation se rapproche d'autant plus de l'égalité proportionnelle vers laquelle tout impôt doit tendre qu'elle s'éloigne davantage des objets de première nécessité, et que, d'autre part, de plusieurs taxes de consommation, celle-là doit toujours être préférée qui apporte avec elle moins de frais de perception, et moins de formalités rigoureuses et assujettissantes pour le contribuable.

C'est la loi fameuse de finances du 28 avril 1816 qui est encore aujourd'hui, en ce qui concerne les droits sur les boissons, la loi fondamentale de la matière. Cette loi a établi sur les boissons plusieurs droits que nous allons successivement faire connaître.

I. *Droit de fabrication.*

Le *droit de fabrication* atteint les bières et les boissons distillées, eaux-de-vie et liqueurs, au moment même de leur fabrication. Les brasseurs, bouilleurs et distillateurs sont soumis aux exercices, c'est-à-dire aux visites des employés de la régie. Ils doivent, en principe, avant chaque mise au feu, en faire la déclaration vingt-quatre heures à l'avance.

II. *Droit de circulation.*

Le *droit de circulation* frappe les vins, cidres, poirés, eaux-de-vie, esprits et liqueurs. Par l'effet de ce droit aucun liquide imposable ne

---

(1) Ci-dessus p. 170 et suiv.
(2) Id. p. 201.

peut voyager sans être accompagné d'un *congé*, et ce congé les agents de la Régie des contributions indirectes ne le délivrent que moyennant l'acquit préalable d'une taxe.

Ainsi, à l'égard des boissons atteintes par le droit de circulation, au lieu d'aller les chercher, comme sous l'ancien régime, après la récolte, pour les soumettre à la taxe, dans les caves mêmes du propriétaire, et d'assujettir ainsi celui-ci aux pratiques rigoureuses de l'exercice, le législateur a préféré attendre la matière imposable au moment où elle sort de la cave du producteur pour aller au consommateur.

Au reste, le droit de circulation ne vise que la consommation domestique, il n'est dû que pour les expéditions faites à un particulier. Celles qui sont faites à un débitant ou à un marchand en gros n'y sont pas soumises. Débitants et marchands en gros sont d'ailleurs assujettis à des règles spéciales et aux exercices des employés de la Régie.

III. *Droit de détail.*

Le droit de détail qui est plus élevé que le droit de circulation est perçu sur la vente en détail des vins, cidres, poirés et hydromels. Est considérée comme vente en détail celle qui est inférieure à 25 litres. Pour assurer le recouvrement de ce droit il y a lieu aux exercices, c'est-à-dire aux visites domiciliaires des employés de la Régie qui peuvent à chaque instant descendre dans les caves des débitants, cabaretiers, restaurateurs, maîtres d'hôtel, etc., pour y constater les quantités vendues et consommées. Les vexations qu'entraînent avec elles les pratiques de l'exercice ont d'ailleurs déterminé le législateur à accorder aux débitants la faculté de s'y soustraire par des abonnements, c'est-à-dire moyennant une somme déterminée représentant ce qu'ils auraient eu à supporter.

IV. *Droit de consommation sur les spiritueux.*

Les spiritueux, c'est-à-dire les alcools, les eaux-de-vie et liqueurs, ceux mêmes qui sont vendus en gros et ne passent pas par l'intermédiaire des détaillants, ont été considérés par le législateur comme un objet de luxe, et ils sont en conséquence frappés d'une taxe spéciale assez élevée, qui, sous le nom de droit de consommation, remplace à leur égard les droits de circulation et de détail.

V. *Droit d'entrée.*

Le droit d'entrée s'ajoute au droit de circulation et vient frapper les boissons au moment où elles entrent dans une ville dont la population permanente, c'est-à-dire la population flottante non comprise, compte au moins 4000 habitants. La loi, pour établir le droit d'entrée, est partie de cette idée que les avantages de la vie commune augmentent en raison du nombre des habitants du lieu où on réside et qu'ainsi elle pouvait frapper de droits plus élevés les boissons destinées à la consommation des villes ayant une certaine population.

Le droit d'entrée, à la différence du droit d'octroi qui est établi au profit de la ville, est perçu pour l'Etat. Il ne frappe du reste, bien entendu, que la consommation locale. Aussi les boissons qui ne font que traverser les villes, qui n'y entrent que pour en sortir ensuite, en sont-elles affranchies.

VI. *Droit de licence.*

Les brasseurs, bouilleurs et distillateurs, les marchands et débitants sont tenus, avant de se livrer à leur commerce ou industrie, de déclarer leur intention au bureau de la Régie. Les débitants sont en outre obligés d'indiquer leur qualité par une enseigne ou bouchon. (Loi de 1816 art. 50.)

Les personnes ainsi assujetties doivent également sous les mêmes peines se munir d'une licence ou brevet qui donne lieu à la perception d'un droit annuel ou droit de licence.

VII. *Dispositions spéciales à certaines villes.*

A Paris, les droits de circulation, d'entrée et de détail sont remplacés par une taxe unique, dite de remplacement, qui se paie à l'entrée. De même, les villes sujettes au droit d'entrée peuvent demander la suppression de l'exercice et le remplacement du droit d'entrée et du droit de détail par une taxe unique perçue aux barrières. Les villes qui, par l'organe de leurs conseils municipaux, ont usé de cette faculté, et qui ont ainsi établi une liberté entière dans leur enceinte, sont appelées villes rédimées.

La loi du 9 juin 1875, art. 1, a rendu la conversion dont nous venons de parler obligatoire pour toutes les villes de 10.000 âmes et au-dessus.

SECTION III.

DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

Généralités.

Les droits divers dont il nous reste à parler, c'est-à-dire les droits d'enregistrement, les droits d'hypothèque et de timbre, et, d'autre part, les droits divers établis sur les valeurs mobilières ont été placés dans les attributions d'une même régie financière qui, sous le nom de Direction générale des domaines, de l'enregistrement et du timbre, est aussi préposée à la gestion du domaine de l'Etat. On ne s'en étonnera pas si on se rappelle que dans l'ancien régime des droits de contrôle et de timbre qui ont servi de type aux droits nouveaux d'enregistrement et de timbre étaient envisagés comme des droits domaniaux.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la relation d'un acte ou d'une transmission de biens sur des registres publics tenus par des agents de l'Etat appelés receveurs de l'enregistrement. Obligatoire ou facultatif, suivant les circonstances, l'accomplissement de cette formalité donne lieu ordinairement au profit du trésor à la perception de droits connus sous le nom de droits d'enregistrement.

La formalité de l'enregistrement a un double objet :

1° Elle assure l'existence des actes écrits civils ou judiciaires qui y sont assujettis. Elle donne date certaine aux actes sous-seing privé à l'égard des tiers. Sans doute, entre les parties qui l'ont signé, un acte sous-seing privé fait toujours foi de sa date, mais il n'en est pas de même à l'égard des tiers, c'est-à-dire de ceux qui n'y ont pas figuré. Ceux-ci pourraient soutenir que la date de l'acte est fausse, qu'il est antidaté. La mention sur les registres publics certifie l'existence de l'acte à partir du jour où elle est faite, elle sert de garantie et de contrôle à la véracité de sa date.

2° La formalité de l'enregistrement garantit, dans tous les cas, la perception des droits. Ce rôle fiscal devient même son unique objet en ce qui concerne les mutations non écrites, celles dont l'acte n'est pas représenté et qui sont néanmoins soumises à la nécessité d'une déclaration qui doit être faite dans les délais légaux, et enregistrée.

Droits d'acte, droits de mutation.

On distingue, en effet, les droits d'enregistrement en *droits d'acte* et en *droits de mutation*. Le droit d'acte frappe l'acte écrit, il n'est exigible qu'autant que cet acte existe. Ce sont, au contraire, certaines transmissions de biens qui constituent à l'égard des droits de mutation la matière imposable, indépendamment de tout acte écrit, alors même qu'aucune écriture ne les constaterait. Tout acte ou fait, écrit ou non écrit, qui opère une transmission sujette à la taxe, doit acquitter le droit de mutation et être à cet effet déclaré à la Régie de l'enregistrement. A défaut de déclaration, l'Administration serait autorisée à rechercher et à poursuivre les opérations sujettes à la taxe. Bien plus la non déclaration d'une mutation dans le délai fixé par la loi, ou le non enregistrement d'un acte, dans le même délai, lorsque cet enregistrement est obligatoire, donnerait lieu, à titre de peine, à la perception d'un double droit.

Droits fixes, gradués ou proportionnels.

A un autre point de vue, les droits d'enregistrement se divisent d'après nos lois fiscales en trois classes. Ils sont *fixes*, *gradués* ou *proportionnels*. Les droits gradués participent en quelque sorte du droit fixe et du droit proportionnel. Parlons donc d'abord de ces deux derniers droits.

Le *droit fixe* est ainsi appelé, par opposition au droit proportionnel, parce que c'est la loi elle-même qui en régle le *quantum*. Les droits fixes ne sont pas sans doute uniformes, ils s'élèvent ou s'abaissent suivant la nature de l'acte qui en motive la perception, mais ils ne changent pas, lorsqu'il s'agit d'actes de même nature, d'aprés la valeur de l'objet de l'acte. Les *droits proportionnels*, à l'inverse, varient non seulement en raison de la nature même de l'acte, mais aussi en raison de la valeur qui en est l'objet.

Il est du reste pour l'application des droits fixes et des droits proportionnels une distinction fondamentale à établir entre les actes qui n'ont qu'un caractère *déclaratif* de droits antérieurs et préexistants et les actes ou les faits qui sont *attributifs ou translatifs* de droits nouveaux, propriété, usufruit, jouissance, etc. Les premiers n'emportent aucun changement de propriété, aucune création ou extinction de

droits, aucun mouvement de valeurs, ils ne sont soumis qu'à un droit fixe. Les autres qui comprennent une transmission, création ou extinction de droits, sont soumis à un droit qui est proportionnel à la valeur portée sur l'acte. Ce droit proportionnel est un impôt véritable qui frappe les capitaux quand ils cessent de rester cachés et se manifestent par un changement de propriétaires. C'est en quelque sorte une prime payée par tout nouveau propriétaire ou créancier en vue de la protection accordée par la société.

L'institution des *droits fixes gradués* est récente. Elle remonte à la loi du 28 février 1872. Ces droits qui frappent certains actes limitativement déterminés tiennent compte de la nature de l'acte et aussi dans une certaine mesure de la valeur de son objet, mais ils ne sont pas à proprement parler et rigoureusement proportionnels à cette valeur.

Assis sur les valeurs, tous les droits de mutation sont nécessairement proportionnels. La nature du droit d'acte varie, au contraire, comme la nature même de l'acte qu'il frappe. Il sera fixe, fixe gradué, ou proportionnel suivant qu'il s'agira d'un acte déclaratif ou d'un acte attributif. Réciproquement tous les droits fixes sont nécessairement des droits d'acte. Quant aux droits proportionnels ils sont, suivant les circonstances, des droits d'acte ou des droits de mutation : des droits d'acte lorsqu'ils supposent nécessairement un acte écrit, des droits de mutation, même en présence d'un acte écrit et enregistré, lorsqu'ils présentent le caractère essentiel et propre de ces derniers droits, à savoir l'exigibilité en dehors même de tout instrument écrit.

C'est ainsi, par exemple, que les successions déférées par la loi, en dehors de tout testament et de tout acte écrit, sont assujetties à des droits de mutation ou de succession qui sont proportionnels au montant de leur valeur et dont la quotité varie suivant la proximité du degré de parenté de l'héritier. De même les donations, les ventes, les échanges et autres transmissions entre vifs de biens immeubles sont assujettis à des droits de mutation proportionnels dont la quotité varie suivant la nature de l'acte.

Il est enfin des droits d'enregistrement qui frappent les obligations, les quittances, les marchés et plusieurs autres actes suivant des distinctions dans le détail desquelles nous ne saurions entrer.

Critiques dirigées contre les droits d'enregistrement.

Les droits d'enregistrement ne se présentent donc pas seulement comme la rémunération du travail du receveur et le prix du service

qu'il rend en garantissant la certitude de la date de l'acte, ils ont aussi le plus souvent le caractère de véritables impôts qui frappent les transactions civiles et commerciales, la procédure et les actes judiciaires, le mouvement des capitaux, la transmission des valeurs. On leur reproche en conséquence d'être une entrave au mouvement des affaires et à la libre circulation des capitaux.

Ils s'écartent aussi, ajoute-t-on, d'autre part, des principes rationnels qui doivent servir de base à l'assiette de l'impôt en ce que, au lieu d'atteindre toujours le contribuable proportionnellement à ses facultés imposables, ils le frappent souvent un peu arbitrairement et au hasard suivant l'accident plus ou moins fréquent et répété des aliénations.

De la perception des droits d'enregistrement et spécialement des droits d'acte.

Quoi qu'il en soit, différents moyens ont été organisés par la loi pour assurer avec l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement la perception de l'impôt.

C'est ainsi notamment que les officiers publics, notaires, greffiers, huissiers, ont été soumis, sous peine d'amende, de double et de triple droits à l'obligation de présenter eux-mêmes à l'enregistrement dans un court délai les actes faits ou reçus par eux. (Loi du 22 frimaire an VII, art. 26, 27, 33, 34.)

Il a été en outre fait défense de produire en justice aucun acte, pièce ou document non enregistré, et de juger sur de telles pièces. (même loi art. 47 : Loi du 23 août 1871, art. 16.)

Les juges sont tenus de mentionner dans leurs jugements l'enregistrement des actes sur lesquels ces jugements sont rendus. (Loi de frimaire, art. 48.)

De même, aucun officier public, notaire, huissier, greffier ou autre ne peut faire ou rédiger un acte en vertu d'un acte sous signature privée, si cet acte n'a pas été préalablement enregistré, ou s'il n'est pas au moins présenté à l'enregistrement en même temps que l'acte public. (même loi art. 42.)

Ce n'est, au reste, que s'il est fait réellement usage, dans un acte public, de l'acte sous-seing privé, que celui-ci est soumis à l'enregistrement. Une simple mention, une relation sans usage effectif, telle que celles qui se trouvent dans un inventaire, ne donnerait pas ouverture au droit. (Cassat. 1er juin 1853.)

Souvent les exploits d'huissiers, pour n'avoir pas à viser expressément

les actes sous-seing privé non enregistrés qui relatent une convention, présentent cette convention, nonobstant l'existence d'un instrument écrit, comme une convention verbale. Cet usage ne tombe pas sous les prohibitions de la loi. Mais, si l'acte constatant la convention annoncée comme verbale dans un exploit était ensuite produit dans le cours de l'instance, son enregistrement donnerait lieu au paiement d'un double droit. (Loi du 28 avril 1816, art. 57.)

Du recouvrement des droits de mutation.

Des dispositions analogues ont été prises à l'égard des droits de mutation. Pour assurer le recouvrement de ces droits, les actes sous signatures privées qui portent transmission de propriété ou d'usufruit d'immeubles ainsi que les baux et engagements de biens de même nature doivent être présentés à l'enregistrement, sous peine d'un double droit, dans les trois mois de leur date. (Loi de l'an VII, art. 22 ; Loi du 23 août 1871, art. 11, 14.)

Bien plus, s'il n'y avait ni acte public, ni acte privé qui puisse être ainsi présenté à l'enregistrement, il devrait nécessairement, en cas de mutation, y être suppléé, sous peine d'un droit en sus, dans les trois mois de l'entrée en possession, par des déclarations estimatives et détaillées. (Loi du 27 ventôse an IX.)

A défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais, l'ancien et le nouveau possesseurs seraient tenus personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, d'un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à 50 francs.

L'ancien possesseur peut du reste s'affranchir de ce droit, en déposant dans un bureau d'enregistrement, l'acte constatant la mutation, ou, à défaut d'acte, en faisant la déclaration prescrite. Outre les délais fixés pour l'enregistrement des actes ou déclarations un délai d'un mois lui est même accordé à cet effet. (Loi du 23 août 1871, art. 14.)

Malgré leur caractère mobilier, les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèle ont été assimilées, au point de vue de l'enregistrement et de la perception des droits, par la loi du 28 février 1872, aux mutations immobilières à titre onéreux. Comme ces dernières, elles donneraient donc lieu, à défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais, à la perception d'un droit en sus contre l'ancien et le nouveau possesseur.

L'administration est d'ailleurs autorisée à poursuivre et à prouver contre les parties, à l'effet de les assujettir au paiement des droits, la mutation qui n'aurait pas été déclarée dans les délais. Cette mutation,

aux termes de la loi de de l'an VII, serait suffisamment établie pour la perception des droits, soit par l'inscription du nouveau possesseur au rôle de la contribution foncière et les paiements qu'il aurait faits en vertu de ce rôle, soit par des baux par lui passés, soit enfin par des transactions, ou tous autres actes qui constateraient la transmission sujette à la taxe.

De même la jouissance à titre de ferme, de location ou d'engagement d'un immeuble serait suffisamment prouvée par les actes qui la feraient connaître, ou par les paiements de contributions imposées aux fermiers, locataires et détenteurs temporaires. (art. 13.)

Spécialement en matière de baux et de locations d'immeubles le bailleur et le preneur, à défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais, seraient l'un et l'autre personnellement passibles d'un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à 50 francs.

Règles spéciales aux locations verbales.

Le preneur, à titre de nouveau possesseur, est, à la vérité, seul tenu, suivant une régle générale, d'accomplir, moyennant le paiement préalable de l'impôt, la formalité de l'enregistrement. Mais, en ce qui concerne les locations verbales, il a été formellement dérogé à cette régle générale par la loi du 28 février 1872, art. 6, d'après laquelle c'est le bailleur lui-même qui doit déclarer la location, la faire enregistrer et payer les droits, sauf son recours contre le preneur. Les parties restent néanmoins solidaires pour le recouvrement du droit simple.

Sont affranchies de la déclaration les locations verbales qui ne dépassent pas trois ans et dont le prix annuel n'excède pas cent francs. Mais si plusieurs locations verbales inférieures à cent francs et dont le prix cumulé excéderait annuellement cette somme avaient été consenties par le même bailleur, celui-ci serait tenu d'en faire la déclaration et d'acquitter personnellement et sans recours les droits d'enregistrement. (Loi du 23 août 1871, art. 11.)

SECTION IV.

DES DROITS D'HYPOTHÈQUE.

Les droits d'hypothèque frappent les inscriptions des privilèges et hypothèques et les transcriptions immobilières. Le recouvrement en est confié aux conservateurs des hypothèques.

SECTION V.

DES DROITS DE TIMBRE.

Assis sur les actes délivrés par l'autorité publique et sur ceux qui étaient ou pouvaient être produits devant elle, le droit de timbre présentait réellement. dans une certaine mesure, sous l'ancien régime, le caractère d'une taxe corrélative à un service public. Il a pris quelquefois de nos jours, avec les extensions qu'il a reçues, la nature d'un véritable impôt indirect qui frappe certains actes, certaines consommations, en dehors de toute intervention de la puissance sociale et sans qu'aucune fonction publique ait été mise en mouvement dans un intérêt privé.

Comme les droits d'enregistrement, les droits de timbre sont fixes ou proportionnels. Le droit de timbre est fixe lorsque sa quotité se détermine d'après la nature de l'acte et ne varie pas avec l'importance de l'objet ; le droit de timbre proportionnel, au contraire, s'élève ou s'abaisse pour les actes de même nature avec les sommes qui y sont portées, suivant une progression déterminée par la loi.

Quelquefois ce qui est obligatoire c'est l'usage même d'un papier que l'Etat fabrique et vend, dont le prix varie avec la dimension, et qui est revêtu d'un *timbre* dit *de dimension*. Le plus souvent on se borne à exiger le payement de la taxe, et cette taxe les particuliers l'acquittent soit en achetant le papier timbré que la Régie met dans certains cas en vente, soit en se procurant des *timbres mobiles* ou *adhésifs* qu'ils apposent ensuite sur les actes, soit enfin en présentant à la Régie pour qu'elle les marque du timbre les papiers dont ils veulent faire usage. Le timbre que l'Administration appose ainsi sur du papier qu'elle n'a pas fabriqué est appelé *timbre extraordinaire*.

Les officiers publics et ministériels sont soumis à l'obligation de n'employer pour les actes qu'ils rédigent que du papier fabriqué par l'Etat et revêtu du timbre ordinaire ou timbre de dimension.

En outre, et en principe, sont notamment assujettis au timbre :

1° Les actes entre particuliers sous signature privée et généralement toutes les écritures devant ou pouvant faire titre et être produites en justice.

2° Les pétitions et mémoires présentés aux préfets, ministres, et généralement à toutes les autorités publiques.

3° Les effets négociables ou de commerce. Ces effets doivent être rédigés sur du papier au timbre proportionnel de cinq centimes par cent

francs qui constitue ainsi une espèce d'impôt assis sur la circulation des valeurs.

4° Les billets même non négociables qui constatent des obligations unilatérales, et qui comme les effets négociables ne peuvent être faits que sur du papier au timbre proportionnel.

5° Les quittances délivrées par les comptables de deniers publics. Elles doivent être revêtues d'un timbre spécial de 20 centimes.

6° Les quittances ou acquits donnés au pied des factures ou mémoires, les quittances pures et simples, reçus ou décharges de sommes, titres, valeurs ou objets, et généralement tous les titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération reçu ou décharge. Ces actes sont soumis à un droit de timbre de 10 centimes, dont sont affranchis cependant les acquits inscrits sur les effets de commerce, et les quittances de 10 francs et au-dessous lorsqu'il ne s'agit pas d'un à compte ou d'une quittance finale sur une plus forte somme.

7° Les affiches. Le timbre des affiches varie avec leur dimension de 5 à 25 centimes. En sont affranchies les affiches électorales et celles qui contiennent des actes de l'autorité publique.

Au reste, et sauf en ce qui concerne les effets de commerce, l'omission du timbre, lorsque celui-ci est exigé, n'entraîne pas la nullité de l'acte. La contravention donnerait seulement lieu à une amende.

SECTION VI.

DES DROITS ASSIS SUR LES VALEURS MOBILIÈRES.

Les valeurs mobilières françaises et étrangères sont, en principe, assujetties à trois impôts distincts : 1° au droit de timbre ; 2° à un droit de circulation ou de transmission ; 3° enfin à une taxe annuelle sur le revenu.

Le droit de timbre et le droit de transmission sont des impôts indirects, la taxe assise sur le revenu des valeurs mobilières constitue, au contraire, essentiellement une véritable contribution directe. Nous nous en occupons néanmoins à cette place parce que le recouvrement de cette taxe comme celui des deux autres a été confié à l'administration de l'Enregistrement.

I. *Droit de timbre.*

Toutes les valeurs mobilières françaises et étrangères, les rentes sur l'Etat français exceptées, sont soumises à un droit de timbre proportionnel qui peut être remplacé par un abonnement annuel. Cet abonnement que la loi du 5 juin 1850 avait fixé à cinq centimes par 100 francs et par an a été porté à six centimes par l'addition de deux décimes au principal des droits de timbre de toute nature qui résulte de la loi du 23 août 1871.

Les valeurs étrangères, à l'exception des fonds d'Etat, ne sont d'ailleurs admises à la cote et elles ne peuvent être officiellement négociées qu'autant qu'elles ont été préalablement soumises au régime de l'abonnement.

Le tarif des droits de timbre auxquels les valeurs étrangères non abonnées et les fonds publics d'Etats étrangers sont actuellement assujettis, est réglé par la loi de finances du 28 décembre 1895.

Au reste, ces titres doivent être nécessairement présentés au timbre avant d'être négociés, exposés en vente, ou énoncés dans un acte écrit, soit public, soit sous-seing privé, autre qu'un inventaire. Tout acte public ou sous signature privée qui se réfère à des actes de cette nature doit, sous peine d'amende, indiquer le lieu, la date et le numéro du visa pour timbre de ces actes, ainsi que le montant du droit de timbre payé. (Même loi, art. 13).

II. *Droit de transmission.*

Toutes les valeurs mobilières françaises et étrangères, les titres de fonds d'Etat seuls exceptés, sont, aux termes des lois du 23 juin 1857, du 16 septembre 1871 et du 30 mars 1872, assujettis à une taxe proportionnelle de transmission.

Cette taxe, lorsqu'il s'agit de titres nominatifs, est exigible au moment même où s'opère le transfert sur les registres de la société. Mais ce mode de perception n'étant pas applicable aux titres au porteur qui sont transmissibles par simple tradition, le législateur a disposé que le droit, en ce qui concerne ces titres, serait converti en une taxe d'abonnement fixe et annuelle.

Ce n'est pas seulement d'ailleurs la transmission d'un titre nominatif, c'est aussi la simple conversion de ce titre en titre au porteur, et

réciproquement la conversion d'un titre au porteur en titre nominatif, qui donnent ouverture au droit.

Après des augmentations et des modifications successives, les droits de transmission des valeurs mobilières sont aujourd'hui fixés à 50 centimes par 100 francs de la valeur négociée pour la transmission ou la conversion des titres nominatifs, et à 20 centimes par 100 francs pour la taxe à laquelle sont assujettis les titres au porteur. Ces droits et taxes ne sont pas soumis aux décimes. (Loi du 29 juin 1872, art. 3.)

Les droits sur les titres au porteur sont payables par trimestre et avancés par les sociétés ou établissements qui ont émis ces titres, sauf recours contre les porteurs.

A la fin de chaque trimestre, les sociétés et établissements qui ont leur siége en France sont tenus de remettre au receveur de l'enregistrement le relevé des transferts et des conversions ainsi que l'état des actions et obligations soumises à la taxe annuelle. (Loi du 23 juin 1857, art. 7).

A l'égard des valeurs étrangères qui se négocient officiellement à la Bourse de Paris, le droit est perçu non sur l'ensemble du capital social, mais sur une quotité de ce capital, à savoir sur le nombre des titres qui sont présumés circuler en France. Ce nombre est fixé par le ministre des finances après une déclaration préalable des compagnies ou établissements. (même loi, art. 9).

IV. *Taxe annuelle sur le revenu.*

La taxe annuelle sur le revenu des valeurs mobilières remonte à la loi du 29 juin 1872.

Aux termes de cette loi, indépendamment des droits de timbre et de transmission dont nous venons de parler, toutes les valeurs mobilières françaises et étrangères, à l'exception des fonds d'Etat, ont été, en effet, assujetties à une taxe de 3 pour cent sur leur revenu.

Cette taxe a été portée à 4 pour cent par la loi de finances de décembre 1890.

Ce n'étaient pas seulement d'ailleurs, d'après la loi du 29 juin 1872, les actions et obligations qui devaient l'impôt, les parts d'intérêts des sociétés en nom collectif y étaient également soumises. Mais ces parts en ont été postérieurement affranchies par une loi du 1er décembre 1875 ayant pour objet de déclarer que la taxe sur le revenu ne s'appliquait ni aux sociétés de commerce en nom collectif, ni aux associés

gérants des sociétés en commandite, ni enfin aux parts d'intérêts dans les sociétés de toute nature, dites de coopération, et formées exclusivement entre des ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques.

Le montant de la taxe est avancé, sauf leur recours, par les sociétés ou établissements.

Le revenu sur lequel elle est perçue se détermine par les dividendes et intérêts distribués dans l'année. A défaut de documents propres à établir ce revenu, il serait évalué à raison de cinq pour cent du montant du capital social.

Les lots et primes de remboursement payés aux créanciers et aux porteurs d'obligations, effets publics et tous autres titres d'emprunt, ont été assimilés à des revenus et assujettis à la taxe par la loi du 21 juin 1875 relative à divers droits d'enregistrement. (art. 5.)

SECTION VII.

DISPOSITIONS SPÉCIALES AUX CONGRÉGATIONS RELIGIEUSES.

De la taxe sur le revenu.

Les sociétés qui s'interdisent de répartir leurs bénéfices, ont été assimilées, par la loi du 28 décembre 1880 art. 3, au point de vue de la taxe annuelle sur le revenu, aux sociétés qui distribuent leurs produits entres les associés.

Bien plus, à l'égard de ces sociétés, le revenu se détermine, aux termes de la loi du 29 décembre 1884, art. 9, à raison de cinq pour cent de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés ou occupés par elles, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté.

A ne les considérer que dans leur texte, ces dispositions s'appliquent à toutes les associations religieuses ou laïques qui s'interdisent de distribuer leurs produits pour constituer des propriétés de mainmorte, mais, en fait, elles visent spécialement les congrégations religieuses. Il en résulte que les biens meubles et immeubles possédés ou occupés par ces congrégations sont dans tous les cas réputés, de par la loi, produire un revenu de cinq pour cent sur leur valeur vénale, quelles que soient d'ailleurs leur nature et leur destination, fussent-ils absolument improductifs ou grevés de dettes, leur possession constituât-elle même une charge. Tout moyen de prouver et d'établir que leur revenu réel n'atteint pas l'estimation légale est refusé aux congrégations. Ainsi, qu'elles aient ou non un excédent de recettes sur les dépenses, fussent-

elles même en déficit, elles ont obligatoirement un revenu supposé sur lequel la taxe de 4 pour cent sera perçue, à moins pourtant qu'un revenu supérieur à ce revenu légal ne soit constaté. Pour la constatation de ce revenu supérieur les congrégations ont même été assujetties aux vérifications autorisées pour les sociétés ordinaires par l'article 7 de la loi du 21 juin 1875.

La taxe est acquittée sur une déclaration détaillée faisant connaître distinctement la consistance et la valeur des biens. L'inexactitude de la déclaration pourrait être établie conformément aux articles 17, 18 et 19 de la loi du 22 frimaire an VII, 13 et 15 de celle du 23 août 1871.

De la taxe dite d'abonnement.

L'article 4 de la même loi du 28 décembre 1880 avait assujetti les congrégations religieuses à un impôt nouveau connu bientôt sous le nom de *droit d'accroissement* et qui, étendu dans la suite et notablement aggravé par l'article 9 de la loi du 29 décembre 1884, frappait de la taxe des mutations à titre gratuit toute mutation, toute transmission, tout accroissement qui s'opérait ou était censé s'opérer dans les biens d'une congrégation autorisée ou non autorisée par suite du décès ou de la retraite de l'un de ses membres. Mais la perception de ce droit ayant rencontré des difficultés et des résistances, il a été converti par la loi de finances du 16 avril 1895 en une taxe annuelle, dite *taxe d'abonnement*, qui fixée à 30 centimes pour cent pour les congrégations autorisées et à 40 centimes pour les congrégations non autorisées se perçoit sur la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés par les congrégations.

CHAPITRE V.

DES IMPOTS EN VIGUEUR ET DE LA TAXE UNIQUE SUR LE REVENU.

SECTION I.

DU DÉFAUT DE PROPORTIONNALITÉ DES IMPOTS EXISTANTS.

Notre système d'impôts a été et est encore l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche notamment d'être contraire à l'équité et de violer le grand principe d'aprés lequel chacun ayant, suivant la remarque de Vauban, à contribuer aux charges publiques en raison de ses facultés ou de son industrie, l'impôt devrait être proportionnel aux revenus des contribuables. Les impôts indirects qui pèsent surtout, en général, sur les classes les plus nombreuses et les moins riches, occupent, en effet, une grande place dans notre régime fiscal, leur produit figure au premier rang parmi les recettes de l'Etat, et le trésor lui doit ses principales ressources. Il est, à la vérité, d'autres impôts qui semblent principalement destinés à rétablir l'égalité et l'équilibre, parce qu'ils ne frappent que les personnes qui possèdent et n'atteignent pas celles qui sont dépourvues de capitaux. Telles sont, par exemple, les taxes proportionnelles et directes qui sont assises sur les revenus fonciers, les revenus mobiliers, les revenus commerciaux et industriels, sous les noms d'impôt foncier, d'impôt mobilier et d'impôt des patentes. Mais, outre que ces impôts n'atteignent que trois branches du revenu, il n'en est aucun, pas même celui qui offre la base la plus visible, la plus fixe et la moins variable, l'impôt foncier, pour lequel la difficulté d'une assiette juste, égale et véritablement proportionnelle, ne soit en quelque sorte insurmontable. En dépit des efforts qui ont été tentés dans ce but, on n'est donc pas encore arrivé aujourd'hui chez nous à donner à l'impôt de tels caractères d'égalité et de proportionnalité qu'il réponde parfaitement à l'idéal de justice qui se peut concevoir.

Malgré la confection du cadastre, c'est-à-dire de l'état descriptif et estimatif de la propriété foncière, travail qui a demandé, au commencement de ce siècle, une trentaine d'années, et qui a coûté 200 millions environ, il est, en effet, aujourd'hui reconnu que l'impôt foncier est en France fort inégalement réparti. Il est des départements,

des communes, des propriétés qui paient proportionnellement deux fois, trois fois plus que d'autres. Aussi, demande-t-on couramment chez nous la péréquation de l'impôt foncier, c'est-à-dire un nouveau travail administratif qui aurait pour objet d'en régulariser la répartition. Mais ce travail serait à peine achevé qu'il faudrait le recommencer à cause des variations continuelles qui se produisent dans le revenu de la terre.

La difficulté d'arriver à établir sur le revenu des taxes véritablement proportionnelles est surtout d'ailleurs sensible en ce qui concerne l'impôt mobilier et celui des patentes. L'impôt mobilier est, comme nous l'avons vu, assis sur la valeur locative des maisons. Il repose sur cette idée qu'il y a toujours une certaine proportion entre le revenu et le loyer, et pour atteindre le revenu qui ne peut être constaté et qui a peut-être déjà acquitté l'impôt foncier, l'impôt mobilier frappe le loyer d'une taxe proportionnelle. Mais, en admettant même qu'il y ait toujours une corrélation parfaite, nécessaire et forcée, entre le revenu et le loyer, dans les petites localités où les maisons sont, pour la plupart, habitées par leurs propriétaires, sans avoir jamais été l'objet d'une location, l'évaluation de la valeur locative donne nécessairement lieu à beaucoup d'arbitraire. Elle est souvent, pour les agents du fisc et surtout pour les citoyens chargés d'y procéder sous le nom de répartiteurs, une occasion qui leur paraît excellente de donner satisfaction à leurs animosités et à leurs rancunes, aux passions les moins avouables, l'envie et la haine. Aussi a-t-on vu quelquefois des maisons qui ne différaient guère d'importance frappées d'une imposition fort inégale.

Quant à l'impôt des patentes, il est de son côté destiné à atteindre les revenus commerciaux et industriels. Sa quotité varie suivant la nature du commerce ou de l'industrie, la population de la commune où le contribuable est établi, et la valeur locative des lieux qu'il occupe. Les revenus qu'un industriel ou un commerçant tire de sa profession sont ainsi présumés être en rapport avec ces divers éléments, principalement avec le dernier, c'est-à-dire la valeur locative de son habitation particulière et l'importance des locaux qu'il consacre à son établissement. Mais il n'échappe à personne que deux établissements commerciaux ou industriels placés dans des conditions matérielles absolument identiques, soumis par conséquent à la même patente, ne donneront pas toujours à ceux qui les exploitent, les mêmes gains, les mêmes profits. Ici encore une proportionnalité rigoureuse fait donc défaut, elle est impossible à atteindre.

SECTION II.

DE L'IMPOT UNIQUE SUR LE REVENU.

L'impôt foncier, l'impôt mobilier et l'impôt des patentes n'atteignent, comme nous l'avons déjà dit, que trois branches du revenu, et dans le système d'une juste et véritable proportionnalité, ce serait un impôt général sur les revenus, quelle que soit d'ailleurs la provenance de ceux-ci, qui devrait être établi sous la forme d'une taxe unique. La taxe unique présenterait en outre, ajoute-t-on, l'avantage de rendre inutiles les formalités nombreuses et compliquées que nécessitent les impôts multiples et qui engendrent des frais considérables.

Mais plusieurs causes d'ordres divers s'opposent à la réalisation de ce vœu et à ce qu'une taxe unique assise sur l'ensemble des revenus soit ainsi substituée aux différents impôts directs et indirects. En dehors des considérations que nous avons déjà exposées, nous devons, en effet, tout d'abord remarquer qu'un impôt unique sur le revenu, plus encore que les autres impôts partiels du même genre, se trouverait aux prises avec l'impossibilité relative de déterminer avec exactitude l'importance de chaque revenu individuel. Il n'y aurait pour arriver à cette détermination que deux voies ouvertes : s'en tenir à la déclaration que ferait chaque citoyen de son revenu, ou le taxer d'autorité sur l'estimation des agents du fisc ou de mandataires élus. Or, l'un et l'autre procédés donneraient également lieu à de nombreuses erreurs. S'en rapporter aveuglément à la bonne foi du contribuable intéressé, ce serait faire payer plus à l'homme consciencieux et honnête qu'à l'homme fourbe et dissimulé. Chercher à vérifier et à contrôler son affirmation, ce serait s'engager dans une série d'investigations aussi minutieuses que compliquées et qui prendraient bientôt le caractère d'une véritable inquisition dans le domaine réservé de la vie privée.

Peut-on, d'autre part, tenir les agents du fisc pour infaillibles, à les supposer d'ailleurs justes, impartiaux, exempts de passions comme de préjugés, alors qu'ils sont, au contraire, exposés à tant de causes d'erreur ? Quels seront les signes extérieurs d'après lesquels ils fixeront le revenu et la part contributive de chacun, quand tous avec des ressources égales n'ont ni le même train de vie, ni la même dépense, les uns étant prodigues, et les autres économes ? Il nous faut donc conclure qu'un impôt général sur le revenu, comme tous les autres impôts directs et indirects, comporterait nécessairement une certaine inégalité dans la répartition, tant à cause de l'insuffisance de conscience

de ceux qui auraient à le supporter, que par la faillibilité de ceux qui seraient chargés de l'asseoir ou de le recouvrer.

Des causes d'inégalité et du défaut de proportionnalité auxquels les impôts directs sont exposés dans leur assiette, il résulte d'ailleurs qu'ils ne doivent être établis qu'à des taux très modérés, sous peine de donner lieu à de criantes injustices qui deviendraient d'intolérables vexations. On ne saurait donc nourrir la prétention de demander, soit à une taxe unique sur le revenu, soit même aux seuls impôts directs, à l'exclusion des taxes indirectes, la totalité ou la plus grande partie des ressources de l'Etat. Plus les impôts sont nombreux et variés, plus facilement ils se servent, en quelque sorte, de correctifs les uns aux autres. Les erreurs qui se produisent alors dans la répartition, n'agissant pas toutes dans le même sens, sont supportées avec plus de facilité, de patience et de résignation. Elles se compensent dans une certaine mesure et s'annulent réciproquement.

Il ne faut pas en outre oublier qu'il serait presque impossible de demander au grand nombre de ceux qui vivent au jour le jour et n'ont pas l'habitude d'épargner le paiement régulier d'un impôt direct, si minime soit-il. Ce n'est guère qu'au moyen de taxes indirectes et sous la forme d'impôts de consommation qui se paient au moment même où on achète les marchandises qu'on peut prélever sur les profits de cette classe nombreuse sa part contributive aux dépenses publiques. Pour recouvrer les contributions directes sur les petits contribuables, il faut un appareil considérable, beaucoup d'employés, de contraintes et de saisies.

Il ne saurait donc être question de remplacer la multiplicité des impôts par une taxe unique sur le revenu, ni même de s'en tenir exlusivement à plusieurs impôts directs. Les impôts indirects qui sont à la fois les plus productifs et les plus facilement supportés sont avec raison considérés par les économistes et les hommes d'Etat comme la principale ressource des finances d'un pays. C'est à eux qu'il faut surtout s'adresser, les impôts directs n'en doivent être en quelque sorte que le complément.

SECTION III.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE NOTRE SYSTÈME D'IMPOTS.

Sur les trois milliards deux cent millions environ que l'on demande chaque année chez nous à l'impôt, 850 à 900 millions seulement sont fournis par les impôts directs y comprise la taxe sur le revenu des va-

leurs mobilières, tandis que les taxes dites de consommation rapportent à elles seules près du double. Le reste de l'impôt, 700 millions environ, est fourni par les droits de timbre et d'enregistrement.

Les droits de timbre, les droits d'enregistrement surtout sont à proprement parler des impôts de mutation qui, au lieu de porter exclusivement comme les autres impôts directs et indirects sur le revenu, frappent les capitaux eux-mêmes au moment où ceux-ci se manifestent par un changement de propriétaire.

Il n'est donc, on peut le dire, dans notre régime fiscal aucun genre de revenus qui échappe à l'impôt. Ceux qui ne sont pas atteints par les taxes de consommation parce qu'ils ne sont pas dépensés en achat de denrées assujetties à cette taxe ont souvent à acquitter l'un ou l'autre des impôts qui frappent les revenus fonciers, mobiliers, commerciaux ou industriels. Les revenus épargnés et capitalisés sont à leur tour saisis par les droits de timbre et d'enregistrement quand ils sont employés en acquisition d'immeubles, d'actions et d'obligations des compagnies financières. Si notre système d'impôts n'est pas, à plusieurs égards, au-dessus de toute critique, on ne saurait donc du moins lui reprocher, avec quelque justice, de ne tenir aucun compte des ressource des contribuables, de surtaxer les petits et d'épargner les grosses fortunes, car, parmi les impôts indirects eux-mêmes, il en est beaucoup que chacun paie seulement proportionnellement à ses revenus ou à ses facultés.

Jamais, du reste, en cette matière, on ne doit perdre de vue qu'un impôt ne reste pas toujours à la charge de celui auquel s'adresse le trésor pour en obtenir le paiement. Encore bien que les taxes indirectes soient, en général, acquittées par les producteurs ou ceux qui font le commerce des denrées sur lesquelles elles sont assises, c'est, en effet, en définitive, le plus souvent, l'acheteur ou consommateur qui les supporte. Celui-ci paie, en principe, d'autant plus cher les objets dont il a besoin que les frais généraux du producteur ou du commerçant qui met ces objets à sa portée sont plus élevés. Or, il y a précisément ce qu'on appelle *incidence* de l'impôt lorsque celui-ci retombe ainsi à la charge d'une personne autre que celle qui en a fait l'avance au fisc.

L'incidence des différents impôts varie beaucoup suivant le degré de prospérité du pays. Si la circulation commerciale est très active, si les marchandises et les produits industriels sont très recherchés, il sera naturellement plus facile aux producteurs et aux commerçants de rejeter sur le consommateur le poids des taxes mises sur leurs affaires. Ils auront à l'inverse à en supporter la plus forte part, si le commerce est languissant, et s'ils ne parviennent qu'à grand'peine à se débarrasser des produits qui les encombrent.

Il est ainsi souvent fort difficile de déterminer à l'avance la person-

ne qui doit en définitive supporter le poids d'une taxe. Aussi n'est-ce qu'après de mûres réflexions et avec des précautions en quelque sorte infinies, puisse-t-on ne jamais l'oublier chez nous ! qu'on doit procéder soit à l'établissement d'impôts nouveaux, soit à la substitution d'une nouvelle taxe à tout ou partie des anciennes.

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ADMINISTRATIF.

L'administration générale.

LIVRE I.

Les autorités et les actes administratifs.

TITRE I.

Les autorités administratives.

TITRE II.

Les actes administratifs.

LIVRE II.

La police.

TITRE I.

De la police en général.

TITRE II.

De la police politique.

TITRE III.

De la police administrative.

LIVRE III.

L'Agriculture.

TITRE I.

L'Agriculture avant et depuis 1789.

TITRE II.

Des opérations d'amélioration agricole.

TITRE III.

Des bois et forêts.

TITRE IV.

Du régime des Eaux.

TITRE V.

La Chasse et la Pêche.

LIVRE IV.

L'industrie.

TITRE I.

De l'industrie en général.

TITRE II.

Des limites de la liberté industrielle.

TITRE III.

Des mines, minières, tourbières et carrières.

TITRE V.

De la propriété industrielle.

LIVRE V.

Le commerce.

TITRE I.

De la liberté commerciale.

TITRE II.

Des instruments des echanges.

TITRE III.

Des centres d'activité du commerce.



LIVRE VI.

Les voies de communication.

TITRE I.

Les voies de communication avant 1789.

TITRE II.

Les routes et les servitudes de voirie.

TITRE III.

Les chemins, rues et places.

TITRE IV.

Les chemins de fer.

TITRE IV.

Les tramways.

TITRE V.

Des cours d'eau navigables ou flottables.

TITRE VI.

Les Postes et télégraphes.

LIVRE VII.

Les travaux publics.

TITRE I.

De l'exécution des travaux publics.

TITRE II.

De l'expropriation pour cause d'utilité publique.

LIVRE VIII.

Les cultes et l'enseignement

TITRE I.

Les Cultes.

TITRE II.

L'Enseignement.

LIVRE IX.

La force armée.

TITRE I.

De l'armée de terre.

TITRE II.

De l'armée de mer.

TITRE III.

De la gendarmerie nationale.

TITRE IV.

De la défense nationale.



LIVRE X.

Le domaine national et les impôts.



TITRE I.

Le domaine national.

TITRE II.

Les impôts.

ERRATA DU TOME III.

Page 4, 2e alinéa, dernière ligne : supprimez l's du mot *mains.*

Page 64, section I, titre, au lieu de : *Nature de l'état de siège et des droits qu'il confère,* lisez : *Nature de l'état de siège et droits qu'il confère.*

Page 137, 3e alinéa, dernière ligne : ajoutez un *s* à *leur.*

Page 159, 5e alinéa, dernière ligne : supprimez la virgule après *conformément.*

Page 204, 2e alinéa, 14e ligne, au lieu de : *garante de marchandises,* lisez : *garante des marchandises.*

Page 232, 3e alinéa, 7e ligne : supprimez l's du mot *mains.*

Page 314, 3e alinéa, 7e ligne : supprimez la virgule après *maintint.*

Page 317, 2e alinéa, 5e ligne, au lieu de : *1818,* lisez : *1808.*

Page 420, 3e alinéa, 1e ligne : supprimez *d'ailleurs.*

Page 436, 1r alinéa, 3e ligne : supprimez *divers.*

4e ligne, au lieu de : *des droits,* lisez : *les droits.*

Page 438, 1r alinéa, 6e ligne : supprimez l's du mot *propriétaires.*

